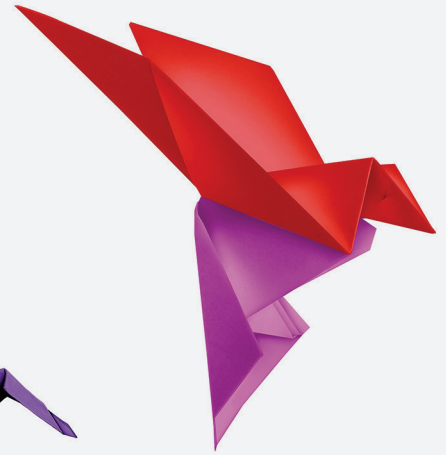
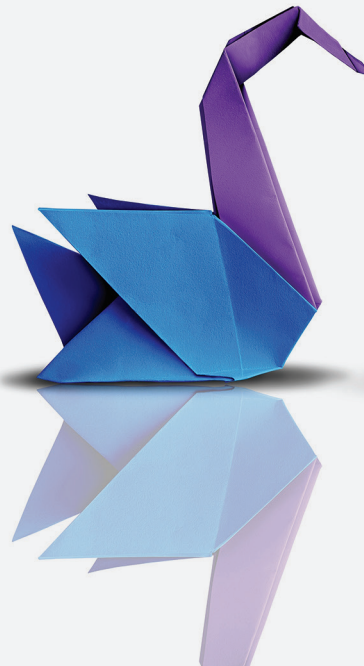
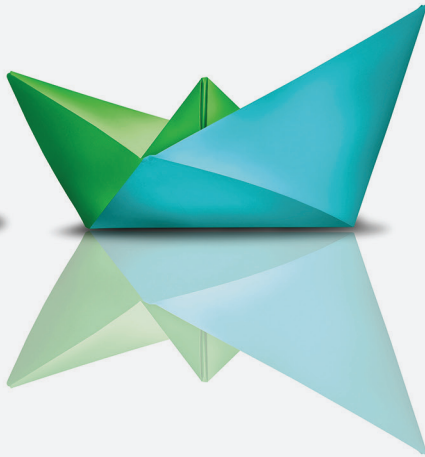
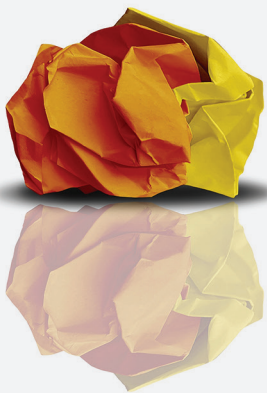




Perspectivas de anticorrupción e integridad 2024



Perspectivas de anticorrupción e integridad 2024

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 (2024), *Perspectivas de anticorrupción e integridad 2024*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/d1153060-es>.

ISBN 978-92-64-42741-9 (impresa)

ISBN 978-92-64-66407-4 (PDF)

ISBN 978-92-64-45001-1 (HTML)

ISBN 978-92-64-61742-1 (epub)

Publicado originalmente en inglés por la OCDE con el título: OECD (2022), *Anti-Corruption and Integrity Outlook 2024*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/968587cd-en>.

Esta traducción ha sido encargada por la Dirección de Gobernanza Pública y la OCDE no puede garantizar su exactitud. Las únicas versiones oficiales son los textos en inglés y/o francés.

Imágenes: Portada © Lightspring/Shutterstock.com.

Imágenes © Belite/Shutterstock.com; © Lightspring/Shutterstock.com; © Popartic/Shutterstock.com; © SvetaZi/Shutterstock.com; © Pixel-Shot/Shutterstock.com; © oatawa/Shutterstock.com; © Vlarvixof/Shutterstock.com; © Feng Yu/Shutterstock.com; © Rawpixel.com/Shutterstock.com; © KPG-Ivory/Shutterstock.com; © BravissimoS/Shutterstock.com; © Alyh M/Shutterstock.com; © peterschreiber.media/Shutterstock.com.

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

© OCDE 2024

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

2024 es un año de grandes apuestas para la democracia y la prosperidad en todo el mundo. Los ciudadanos en más de 60 países, casi la mitad de la población mundial, acudirán a las urnas. Sin embargo, la confianza en las instituciones sigue siendo baja, dividiéndose en partes iguales entre los que dicen confiar en su gobierno y nacional y los que no. Además, aunque las nubes sobre la economía mundial se están disipando, la inflación persistente en muchos países y las continuas tensiones geopolíticas presentan riesgos constantes para el costo de la vida y el crecimiento económico.

La corrupción agrava estos retos. Profundiza las desigualdades y debilita el crecimiento económico, erosiona la resiliencia y el buen funcionamiento de las democracias, e impide la representación y la confianza en el gobierno. Aunque en los últimos años los países de la OCDE han invertido mucho en la mejora de sus marcos anticorrupción, el trabajo dista mucho de estar terminado y aún quedan muchas mejoras por hacer. Los esfuerzos por promover la integridad pública deben intensificarse.

Esta primera edición del informe Perspectivas de anticorrupción e integridad 2024 pretende apoyar el trabajo continuado de los países para combatir la corrupción, defender la integridad, salvaguardar las democracias y prosperidad en los años por venir. Basándose en los nuevos datos recopilados a través de los Indicadores de Integridad Pública de la OCDE, demuestra las fortalezas y debilidades, así como las oportunidades y amenazas de los sistemas anticorrupción y de integridad, destacando las

oportunidades de mejora tanto para la recolección de datos como la implementación. Estas mejoras deben realizarse si los países quieren responder a algunos de los retos más importantes que enfrentan actualmente, a saber, la transición verde, el auge de la inteligencia artificial, y el aumento de la injerencia extranjera y la corrupción estratégica.

El informe es el primero de una nueva serie de informes bienales que harán seguimiento al desempeño de los marcos de integridad de los países de la OCDE y analizarán los riesgos para la integridad.

Los Indicadores de Integridad Pública, que proporcionan la mayor parte de los datos primarios para este informe, se desarrollaron para y con los gobiernos, sobre la base de la Recomendación del Consejo sobre Integridad Pública y otros instrumentos jurídicos internacionales de organismos como las Naciones Unidas, la Unión Europea y el Consejo de Europa. Los indicadores fueron desarrollados por un Grupo de Trabajo formado por miembros del Grupo de Trabajo de Altos Funcionarios de Integridad Pública: Alemania, Austria, Brasil, Chile, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Italia, Países Bajos, Polonia, Reino Unido, República Checa y República Eslovaca. Los indicadores fueron aprobados en 2019 por todos los países miembros de la OCDE.

Este informe fue aprobado por el Comité de Gobernanza Pública mediante procedimiento escrito el 14 de marzo de 2024.



Agradecimientos

Esta publicación es obra de la Dirección de Gobernanza Pública de la OCDE (GOV), bajo el liderazgo de Elsa Pilichowski, Directora. Fue preparada por la División de Anticorrupción e Integridad en el Gobierno de GOV, bajo la dirección de Julio Bacio Terracino, Jefe de la División. El informe fue redactado por Mike Cressey y Jesper Johnsen, con contribuciones de Charles Baubion, Ludovico Campagnolo, France Chain, Cameron Hall, Oksana Huss, Damla Karakaya, Jean-Francois Leruste, Carissa Munro, Claire Naval, Pelagia Patsoule, Maria Siegmund, Gavin Ugale, Helene Wells, Santiago Wortman Jofre, y Liudas Zdanavicius. Laura Córdoba Reyes, Juan Camilo Ceballos Oviedo, Alice Berggrun y Samantha Sánchez contribuyeron a la versión en español del informe. El informe contó con ayuda

editorial y fue preparado para su publicación y diseñado por Meral Gedik.

El borrador del informe se benefició de comentarios de los miembros del Comité de Gobernanza Pública (PGC, por sus siglas en inglés), así como del Grupo de Trabajo de Altos Funcionarios de Integridad Pública de la OCDE. Colegas de las divisiones de Gobierno Innovador, Digital y Abierto; Indicadores de Gobernanza y Desempeño; Infraestructura y Contratación Pública; y Gestión Pública y Presupuestos de GOV aportaron comentarios. Las Direcciones de Asuntos Financieros y Empresariales; Política y Administración Tributaria; Cooperación al Desarrollo; y Ciencia, Tecnología e Innovación de la OCDE también aportaron valiosas contribuciones y comentarios.

Índice

Prólogo	3
Agradecimientos	4
Resumen ejecutivo	9
1 Visión general	13
Ningún país es inmune a la corrupción y sus efectos adversos en la prosperidad y la democracia	13
Más países están adoptando estrategias para frenar la corrupción, pero continúan existiendo brechas considerables en algunas áreas de la normativa y la aplicación	13
Las medidas de protección de la integridad deben mejorar frente a los desafíos mundiales actuales y futuros	16
Objetivos del informe <i>Perspectivas de anticorrupción e integridad 2024</i>	17
2 Estrategia	21
Introducción	21
La mayoría de los países de la OCDE tienen un enfoque estratégico contra la corrupción	21
La mayoría de las estrategias siguen centradas en áreas tradicionales, y solo una minoría de países apunta a nuevos riesgos	23
Aproximadamente dos tercios de las actividades previstas en las estrategias de los países se llevan a cabo en la práctica	24
3 Gestión y auditoría del riesgo de corrupción	27
Introducción	27
Las normativas de los países en materia de gestión de riesgos y control interno son sólidas, pero es necesario mejorar sus normas en materia de auditoría interna	28
La aplicación de gestión de riesgos aún no está lo suficientemente madura	29
La auditoría interna sigue siendo un instrumento de gobernanza subutilizado contra la corrupción	29
4 Cabildeo	33
Introduction	33
En cerca de la mitad de los países de la OCDE existen los elementos básicos de un marco de cabildeo	33
Los bajos niveles de transparencia en torno al cabildeo aumentan el riesgo de que la formulación de políticas pueda verse indebidamente influenciada	35
5 Conflictos de intereses	39
Introducción	39
Los países de la OCDE tienen normas estrictas sobre los conflictos de intereses, pero podría mejorarse la aplicación y la supervisión de las declaraciones de intereses presentadas	39
Una verificación más estricta de las declaraciones de intereses y mejores procesos de resolución de conflictos protegerían mejor la formulación de políticas y el interés público	42
Las sanciones por incumplimiento de las normas sobre conflictos de intereses rara vez se aplican	43
La mayoría de los países de la OCDE no saben si están mitigando los riesgos de la "puerta giratoria"	45

6	Financiamiento político	49
	Introducción	49
	Las donaciones anónimas siguen siendo una grave preocupación en muchos países de la OCDE	49
	Muchos partidos políticos no cumplen con las normas de transparencia	52
7	Transparencia de la información pública	55
	Introducción	55
	Los países de la OCDE cuentan con normas e instituciones sólidas para promover la transparencia	55
	La publicación de datos o información relacionados con la defensa de la integridad se realiza con menos frecuencia	58
	La transparencia es importante, especialmente en contextos de baja confianza	60
8	Transición verde	63
	Introducción	63
	El cabildeo engañoso y los conflictos de intereses pueden estar obstruyendo la realización de la transición verde	63
	La aplicación sólida de la ley contra la corrupción transnacional también puede contribuir a la transición verde	68
9	Inteligencia artificial	71
	Introducción	71
	La IA como herramienta para luchar contra el fraude, la corrupción y el soborno extranjero	71
	Deficiencias de la IA y permitir actividades corruptas	74
10	Injerencia extranjera	79
	Introducción	79
	Hacer frente a la injerencia extranjera requerirá más atención de los gobiernos nacionales	79
	Es necesario vincular mejor la injerencia extranjera y la corrupción	81
	Referencias	83

FIGURAS

Figura 1.1.	Fortalezas de las normativas y su aplicación en la práctica	14
Figura 2.1.	Países de la OCDE con un enfoque estratégico para mitigar los riesgos de corrupción	22
Figura 2.2.	Las estrategias anticorrupción de los países de la OCDE siguen centradas en áreas tradicionales	24
Figura 2.3.	Los factores de aplicación son los más importantes para la calidad general del marco estratégico	25
Figura 3.1.	Países que abordan el fraude y la corrupción en su marco de control interno	28
Figura 3.2.	Aplicación de prácticas de gestión de riesgos en los ministerios u organismos competentes	29
Figura 3.3.	Las prácticas de auditoría difieren considerablemente en cuanto a la cobertura del presupuesto nacional	30
Figura 3.4.	Cuando se mide la aplicación de las recomendaciones de auditoría interna, generalmente se aplican, pero muchos países de la OCDE carecen de estadísticas centrales	31
Figura 4.1.	Una definición de "cabildeo" y "cabilderos" y las sanciones prescritas son requisitos para hacer frente a la influencia indebida	34
Figura 4.2.	Características de registros de cabildeo por país	36
Figura 5.1.	Fortalezas de las normativas sobre conflictos de intereses y su aplicación en la práctica	40
Figura 5.2.	Declaraciones de intereses en toda la función pública: normativa, supervisión y práctica	41
Figura 5.3.	Pocos países verificaron al menos el 60% de las declaraciones	42
Figura 5.4.	Sanciones por infracciones de conflictos de intereses y su aplicación	44
Figura 5.5.	Países que supervisan el movimiento de los titulares de cargos en sectores que antes regulaban	46
Figura 6.1.	Restricciones a las contribuciones financieras a los partidos políticos	51
Figura 6.2.	Alrededor de la mitad de los países de la OCDE tienen un órgano de supervisión independiente para supervisar la financiación de los partidos políticos	52

Figura 6.3. Transparencia de los partidos políticos – presentación oportuna de los informes financieros	53
Figura 7.1. Normas de transparencia de los países de la OCDE	57
Figura 7.2. Divulgación proactiva de conjuntos de datos por parte de los países de la OCDE	59
Figura 7.3. Confianza y transparencia de la información pública en los países de la OCDE	60
Figura 8.1. Pronóstico de la demanda mundial de minerales de transición por uso final en el Escenario Cero Neto de la AIE	67

RECUADROS

Recuadro 1.1. Los Indicadores de Integridad Pública de la OCDE	17
Recuadro 2.1. La estrategia anticorrupción y de integridad como un indicador de voluntad política	23
Recuadro 8.1. Crecimiento de la energía renovable y la electrificación y la demanda de minerales asociada	66
Recuadro 8.2. Compromiso corporativo anticorrupción en apoyo a la transición verde	69
Recuadro 9.1. Usos actuales de la IA para defender la integridad en los países de la OCDE	72
Recuadro 9.2. Uso de la inteligencia artificial por parte de las administraciones tributarias para combatir el fraude y la corrupción	73
Recuadro 10.1. Definiciones existentes de injerencia extranjera	80

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>




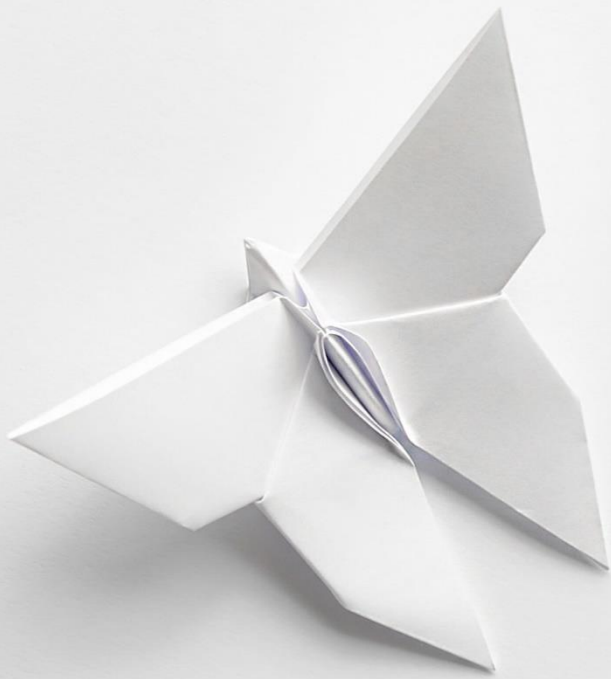
<https://www.oecd.org/newsletters/>

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

ANTECEDENTES

La corrupción tiene un impacto negativo en la prosperidad y la democracia. Profundiza las desigualdades y debilita el crecimiento económico, erosiona la resiliencia y el buen funcionamiento de las democracias e impide la representación y la confianza en el gobierno. Por lo tanto, los países de todo el mundo han invertido, especialmente en los últimos años, en el fortalecimiento de sus marcos anticorrupción e integridad. Sin embargo, esta labor está lejos de ser concluida y es necesario mejorar los marcos si los países quieren seguir salvaguardando la prosperidad y la democracia.

El informe Perspectivas de anticorrupción e integridad 2024 tiene como objetivo apoyar los esfuerzos de los países de la OCDE para luchar contra la corrupción y defender la integridad. Basándose en los datos de los Indicadores de Integridad Pública de la OCDE, el informe aporta un nuevo enfoque sobre cómo están funcionando actualmente los aspectos clave de los marcos de integridad de los países y señala oportunidades de mejora. También analiza cómo los desafíos globales clave, a saber, la transición verde, la inteligencia artificial, la injerencia extranjera y la llamada corrupción estratégica, aumentarán la presión sobre los marcos anticorrupción y de integridad de los países, especialmente donde son más débiles. El informe también aborda cómo, a su vez, las deficiencias en los sistemas anticorrupción y de integridad pueden obstaculizar o bloquear las respuestas de los países a estos grandes desafíos.

PRINCIPALES HALLAZGOS

Con el objetivo de lograr un marco anticorrupción y de integridad exhaustivo compuesto por todos los elementos necesarios, los países de la OCDE continúan

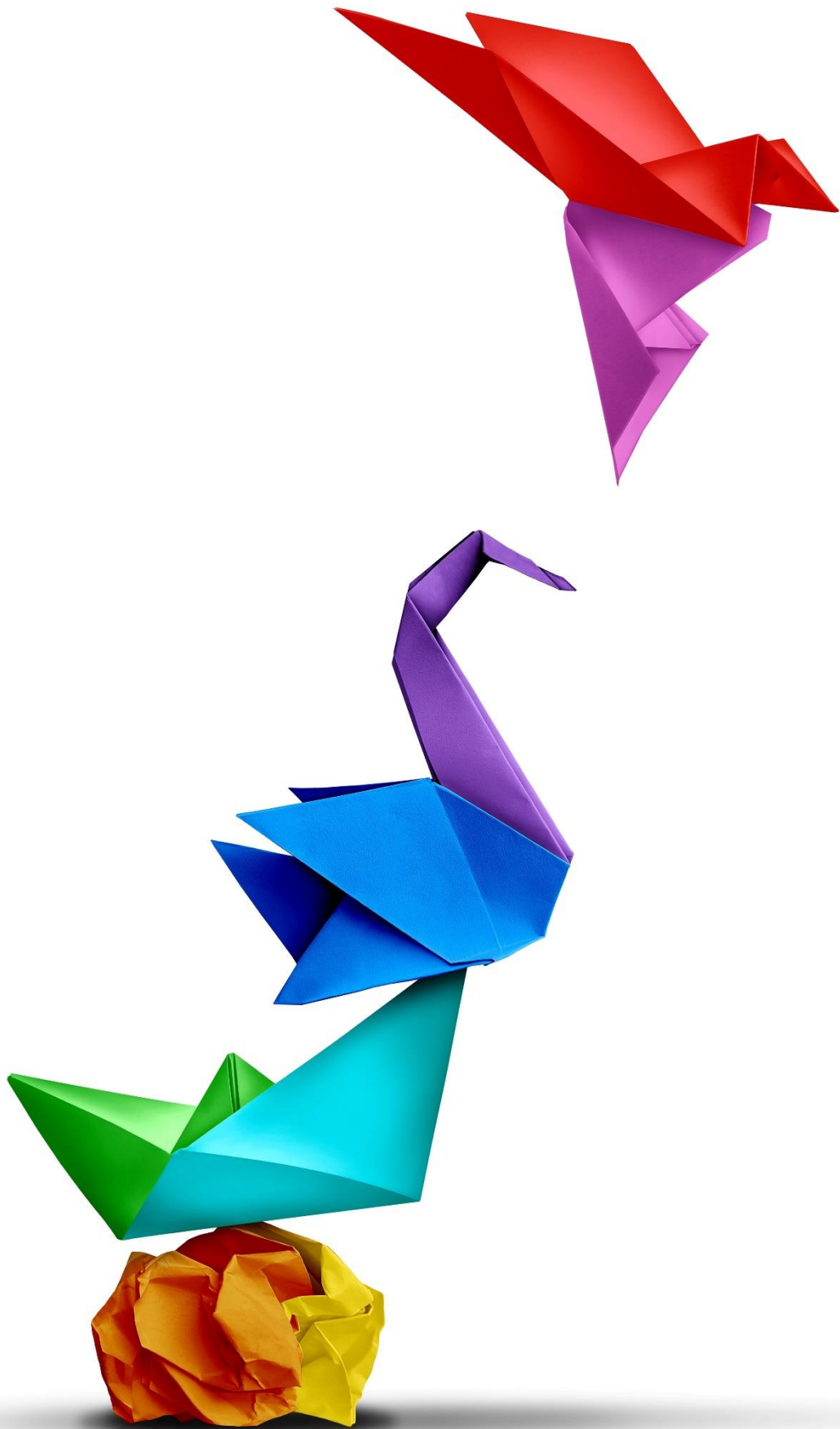
introduciendo mejoras. Estos marcos son cada vez más amplios y sofisticados, pero la implementación de algunos de sus elementos sigue siendo inadecuada. Si bien la mayoría de los países de la OCDE adoptan un enfoque estratégico de la integridad y la lucha contra la corrupción, la tasa media de implementación de las actividades previstas es del 67%, lo que indica que alrededor de un tercio de las acciones previstas no se han llevado a cabo. Del mismo modo, las normas sobre gestión de riesgos y control interno son en general sólidas, pero en la práctica solo unos pocos países de la OCDE realizan evaluaciones sistemáticas de los riesgos. Además, a pesar de tener fuertes normativas sobre conflictos de intereses, los países de la OCDE han implementado un promedio de tan solo el 40% de las prácticas estándar en esta área, y las sanciones por incumplimiento rara vez se aplican. Si bien algunos aspectos de los marcos anticorrupción y de integridad, como la divulgación proactiva de conjuntos de datos clave, tienen niveles de implementación relativamente altos, existe una brecha importante en varios ámbitos clave. En general, los países de la OCDE cumplen un promedio del 61% de los criterios estándar de las normativas, pero la tasa de implementación cae al 44%, lo que tiene como resultado una brecha de implementación de 17 puntos porcentuales. Esta brecha significa que los efectos previstos de los marcos legislativos y reglamentarios no se están haciendo realidad, lo que obstaculiza la capacidad de los países para mitigar eficazmente los riesgos de corrupción.

Además, muchos países de la OCDE no están recopilando adecuadamente datos e información sobre la implementación de sus marcos anticorrupción y de integridad. Por ejemplo, la mayoría de los países de la OCDE no recopilan datos sobre el alcance de las auditorías presupuestarias nacionales ni sobre si se siguen las recomendaciones de los auditores internos. Además, muchos países, incluidos los que tienen

períodos de inhabilidad obligatorios, no hacen un seguimiento de las actividades posteriores al empleo de los titulares de cargos públicos, lo que dificulta el cumplimiento de las normas de "puerta giratoria". Esta importante brecha en la recopilación de datos e información dificulta la capacidad de supervisar la eficacia de las políticas y los procesos y su impacto en los riesgos de corrupción e integridad. De hecho, 60% de los países de la OCDE no supervisan la aplicación de sus estrategias anticorrupción y de integridad, lo que pone de manifiesto una considerable brecha de supervisión. Mejorar la recopilación de datos es esencial para mejorar los sistemas de monitoreo y evaluación y lograr mejoras sostenibles. Aunque los Indicadores de Integridad Pública de la OCDE abordan esta brecha de datos, el fortalecimiento de los esfuerzos nacionales en la recopilación de datos es fundamental.

Por último, además de mejorar la implementación, la recopilación de datos y el monitoreo, es necesario ampliar el alcance de los esfuerzos de integridad y lucha contra la corrupción. Si bien muchos países de la OCDE

se centran en áreas tradicionales como la gestión de los recursos humanos y la contratación pública en sus estrategias anticorrupción, es necesario abordar los riesgos emergentes de corrupción e integridad, como los relacionados con la transición verde. Una mayor interacción entre el gobierno y las empresas durante la transición verde aumenta la vulnerabilidad a los riesgos, lo que exige un enfoque más proactivo. Además, aprovechar la Inteligencia Artificial (IA) como herramienta clave contra la corrupción y asignar a los agentes pertinentes la tarea de desarrollar esas herramientas puede mejorar los esfuerzos en la lucha contra la corrupción. Adicionalmente, los países de la OCDE deben incorporar urgentemente consideraciones sobre injerencia extranjera y riesgos estratégicos de corrupción en sus enfoques estratégicos de integridad y lucha contra la corrupción. Ajustar las políticas y prácticas de cabildeo (*lobbying*), conflictos de intereses y las políticas y prácticas de financiamiento político es crucial para salvaguardar la prosperidad y los sistemas democráticos de los países de la OCDE.



1 VISION GENERAL

Ningún país es inmune a la corrupción y sus efectos adversos en la prosperidad y la democracia

La corrupción profundiza las desigualdades y debilita el crecimiento económico. Afecta al crecimiento del PIB a través de su impacto en la inversión, la competencia y el emprendimiento, y afecta determinantes clave del crecimiento de la productividad, incluida la innovación y la difusión de nuevas tecnologías, el entorno del mercado y las decisiones de inversión pública y privada. También influye en otros indicadores de desarrollo económico, como la calidad o la desigualdad ambiental, que afectan al bienestar económico y al potencial de desarrollo de un país (OCDE, 2018^[1]; Ciešlik and Goczek, 2018^[2]).

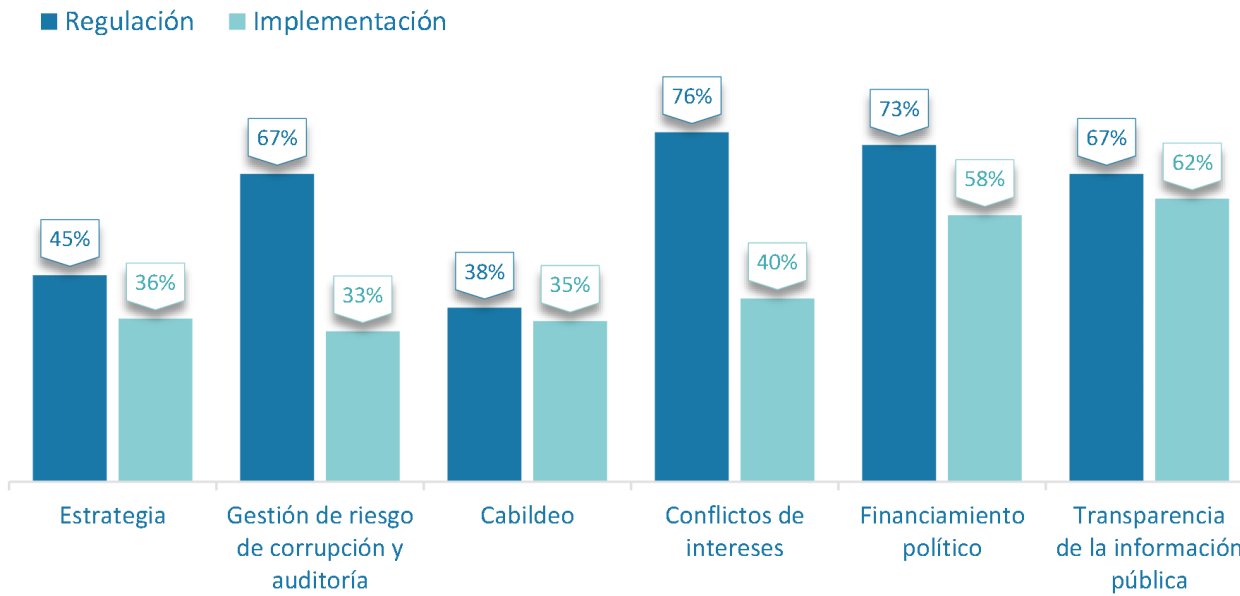
La corrupción también erosiona la resiliencia y el buen funcionamiento de las democracias. Conduce a la captura de procesos legislativos y regulatorios, de modo que las normas se formulan en interés de unos pocos y no del interés público en general. Y facilita la influencia indebida de la formulación de políticas, produciendo políticas ineficaces o ineficientes, desperdiciando recursos públicos y, en última instancia, conduciendo a peores resultados para el público (Mark E. Warren, 2014^[3]; Mungiu-Pippidi, 2011^[4]; Johnston, 1999^[5]).

En ambos casos, la corrupción impide la representación y la confianza en el gobierno. Si bien las instituciones públicas democráticas en muchos países de la OCDE están teniendo un desempeño relativamente bueno en varias medidas de confianza de los ciudadanos, como la fiabilidad del gobierno y la prestación de servicios públicos, la confianza pública sigue dividida de manera

uniforme entre quienes confían en su gobierno nacional y quienes no lo hacen (OCDE, 2022^[6]). Muchos ciudadanos perciben que los gobiernos se quedan cortos en cuanto a su capacidad de respuesta, representación y participación, lo que se ve alimentado por cierto escepticismo en torno a la integridad de los responsables políticos y las instituciones públicas. A través de sus indicadores de integridad pública, la OCDE está midiendo la actuación de los países en relación con el objetivo de tener un marco de integridad exhaustivo con todo el conjunto de normas y herramientas de implementación en su lugar.

Más países están adoptando estrategias para frenar la corrupción, pero continúan existiendo brechas considerables en algunas áreas de la normativa y la aplicación

Los datos de los Indicadores de Integridad Pública (PII, por sus siglas en inglés) de la OCDE muestran que, si bien las normativas de los países de la OCDE sobre anticorrupción e integridad son cada vez más completas y sofisticadas, su alcance a veces sigue siendo limitado y su implementación es débil (Figura 1.1). En muchos países las normativas sobre cabildeo están particularmente subdesarrolladas, o no existen, y las normativas sobre gestión del riesgo de corrupción y auditoría son las menos implementadas. Aunque más países están adoptando estrategias para frenar la corrupción, siguen centrándose principalmente en medidas para promover la integridad en el sector público, no en el sector privado, y no se adaptan a los más recientes riesgos de integridad.

Figura 1.1. Fortalezas de las normativas y su aplicación en la práctica

Cómo leer: En comparación con las normas de la OCDE sobre conflictos de intereses, los países de la OCDE cumplen en promedio con el 76% de los criterios de reglamentación y el 40% de implementación.

Fuente: OCDE (2024^[7]), Indicadores de Integridad Pública de la OCDE.

La brecha de implementación en estos aspectos de los marcos de integridad de los países de la OCDE, donde las normativas y políticas no se están implementando en la práctica, es significativa. En promedio en los países de la OCDE, los marcos anticorrupción y de integridad pública presentan una brecha de implementación de 17 puntos porcentuales, es decir, la diferencia entre el porcentaje promedio de normativas estándar vigentes y el promedio de normativas estándar implementadas en la práctica. Si bien es importante que los países de la OCDE establezcan estándares estrictos y formas claras de trabajar en sus reglamentos y legislación, no deben depender excesivamente de enfoques basados en la creación de normas. Solo mediante la implementación de normativas en la práctica, por ejemplo, mejorando la comprensión de los titulares de cargos públicos de las normas y procesos de integridad, estableciendo responsabilidades claras para supervisar aspectos del marco de integridad o monitoreando y evaluando el desempeño de las políticas y procesos de integridad, se mitigarán los riesgos de corrupción y se mantendrá la integridad. Una legislación sólida que no se aplica en la práctica también puede dar lugar a una sensación de impunidad y a una menor confianza.

Además, es vital que los países monitoreen la implementación de partes clave de sus marcos

anticorrupción y de integridad de manera más eficaz. El monitoreo es un proceso continuo que utiliza la recopilación sistemática de datos sobre indicadores específicos para proporcionar información sobre el grado de cumplimiento de los objetivos y el progreso hecho. En lo que respecta a los aspectos clave de sus marcos, muchos países no pueden demostrar los niveles de implementación. En efecto, el 60% de los países de la OCDE no monitorean la implementación de sus estrategias anticorrupción y de integridad. Esta falta de seguimiento efectivo les impide evaluar si sus políticas y procesos están mitigando los riesgos de corrupción y mejorando la integridad en la práctica. Por lo tanto, la recopilación de datos sobre la implementación es fundamental para un marco de integridad sólido y, por lo tanto, los países que no pueden demostrar el desempeño de aspectos importantes de sus marcos podrían adoptar medidas para mejorar sus procesos de monitoreo.

Los siguientes capítulos amplían estos hallazgos y exponen el actual desempeño de los aspectos clave de los marcos de integridad de los países de la OCDE.

Un enfoque estratégico puede cambiar el enfoque de un país de políticas anticorrupción y de integridad ad hoc hacia un sistema de integridad coherente y completo. Como muestra el Capítulo 2, la mayoría de

los países de la OCDE están adoptando ahora un enfoque de este tipo contra la corrupción mediante el desarrollo de estrategias adoptadas a nivel gubernamental. Sin embargo, estas estrategias no son tan eficaces como podrían ser, y en su mayor parte continúan centrándose en las esferas tradicionales del riesgo de corrupción y de la lucha contra la corrupción. Además, en promedio el 67% de las actividades previstas en las estrategias de los países se ejecutan en la práctica. Por lo tanto, los países deberían centrarse en ampliar la cobertura de sus estrategias, con el apoyo de una mejor consulta y uso de datos, y procurar una mejor implementación mediante planes de acción sólidos y un mejor monitoreo y evaluación.

Una auditoría interna y una gestión de riesgos eficaces reducen el despilfarro de fondos públicos y las vulnerabilidades al fraude y la corrupción garantizando a los responsables que se están cumpliendo los objetivos y se están gestionando los riesgos de manera eficaz. El Capítulo 3 muestra que las normativas de los países en materia de gestión de riesgos y control interno son sólidas, pero es necesario mejorar sus normas en materia de auditoría interna. Además, la implementación de las prácticas de gestión de riesgos aún no ha madurado, y la auditoría interna sigue siendo un instrumento de gobernanza subutilizado contra la corrupción.

Las salvaguardias de cabildeo se encuentran entre los elementos más débiles de los marcos de integridad de los países de la OCDE. Como se indica en el Capítulo 4, en menos de la mitad de los países de la OCDE existen elementos básicos de los marcos de cabildeo, lo que deja a los países abiertos a influencia indebida y expuestos a nuevas amenazas relacionadas con la transición verde, la IA y la injerencia extranjera. Estos riesgos se ven agravados por los bajos niveles de transparencia en torno al cabildeo, lo que dificulta que las autoridades defiendan las normas y que el público sepa quién influye en las políticas y en la toma de decisiones.

Los países han establecido normas estrictas sobre conflictos de intereses, con el fin de impedir que los intereses privados capturen la formulación de políticas públicas. En promedio, se cumple el 76% de los criterios de la OCDE para las normativas sobre conflictos de intereses. Sin embargo, el Capítulo 5 demuestra que las defensas de los países contra los conflictos de intereses siguen siendo vulnerables, ya que es necesario mejorar considerablemente su implementación y el monitoreo

de las prestaciones requeridas. Los procesos para verificar la exactitud de las declaraciones podrían ser más sólidos, al igual que las medidas para resolver conflictos y aplicar sanciones cuando se hayan incumplido las normas. Y si bien algunos movimientos entre los sectores público y privado pueden mejorar la formulación de políticas públicas a través del intercambio de conocimientos y habilidades, la recopilación de datos sobre este movimiento por parte de la mayoría de los países de la OCDE no es lo suficientemente buena para que sepan si están mitigando los riesgos de integridad.

Las donaciones políticas son un medio importante de expresar apoyo a los candidatos y partidos políticos, y un recurso necesario para que los candidatos y los partidos se postulen a las elecciones y representen los intereses del electorado. Sin embargo, como se analiza en el Capítulo 6, cuando el financiamiento político no es transparente, existen riesgos significativos de que el dinero se convierta en un instrumento de influencia indebida y captura de políticas públicas. Aunque muchos países prohíben las donaciones de fuentes extranjeras o de empresas estatales, las donaciones anónimas siguen siendo motivo de grave preocupación en muchos países de la OCDE; varios países no cuentan con una comisión electoral central fuerte, y muchos partidos políticos no cumplen con los requisitos de transparencia. Las normas e instituciones existentes sobre financiamiento político se diseñaron para proteger a las democracias en un contexto nacional hace muchas décadas, y no han evolucionado para proteger contra la influencia extranjera y los riesgos de corrupción transnacional. Por lo tanto, necesitan una actualización.

Y, por último, la transparencia es un elemento central para que una democracia funcione y se sustenta en el derecho a acceder a la información sobre el funcionamiento de los gobiernos y las instituciones públicas. El Capítulo 7 muestra que, si bien la publicación de datos relacionados con la integridad no siempre es consistente, los países de la OCDE tienen normas e instituciones sólidas para promover la transparencia. Es importante destacar que los nuevos análisis muestran que existe una correlación positiva y significativa entre la transparencia de la información pública en la práctica (medida como el nivel de divulgación proactiva de conjuntos de datos clave) y mayores niveles de confianza pública en los países con déficit de confianza.

Las medidas de protección de la integridad deben mejorar frente a los desafíos mundiales actuales y futuros

En el último medio siglo, la globalización ha aportado beneficios a las personas y sociedades de todo el mundo, incluida la creciente integración de los flujos de bienes, servicios, capitales, personas e ideas en todo el planeta. Sin embargo, junto con sus beneficios, han aumentado las oportunidades para y las formas más sofisticadas de corrupción, lo que aumenta el riesgo de que los aspectos positivos de la globalización no se realicen o no se perciban por quienes más los necesitan. La corrupción en los sistemas financieros más integrados, las cadenas de suministro mundiales y las entidades multijurisdiccionales que la globalización ha creado ha introducido más amenazas para el establecimiento de un mercado mundial justo y competitivo y la propagación de gobiernos democráticos fuertes y sanos. Los cambios tecnológicos y sociales provocados por la globalización facilitan la infiltración de la corrupción en nuevos mercados, así como el establecimiento de relaciones delictivas con refugios seguros que garantizan el anonimato y la impunidad.

Paralelamente, las nociones de integridad están cambiando, al igual que las expectativas de los ciudadanos sobre lo que significa la integridad y por qué es importante. Con bajos niveles de confianza en el gobierno y una creciente disociación de las instituciones democráticas tradicionales, los ciudadanos están haciendo con mayor firmeza la conexión entre la integridad y la democracia, esperando que las administraciones públicas sean más activas a la hora de salvaguardar la integridad en la formulación de políticas públicas y de las instituciones públicas para que sean más representativas de sus intereses y necesidades (OCDE, 2022^[6]).

Como dejan claras las prioridades establecidas por los Ministros de la OCDE en la Declaración sobre la Creación de Confianza y el Fortalecimiento de la Democracia [[OECD/LEGAL/0484](#)] (Declaración de Luxemburgo), y como lo confirma un ejercicio de previsión estratégica llevado a cabo para el desarrollo de este reporte, entre los desafíos más significativos a los que se enfrentan los países de la OCDE en los próximos años están: 1) la transición verde y la creciente demanda de minerales de transición, 2) la inteligencia artificial (IA) y la digitalización, y 3) la injerencia extranjera.¹ Todos estos desafíos globales están

umentando la presión sobre los sistemas de integridad y exacerbando los riesgos de corrupción, especialmente cuando la brecha de implementación es mayor.

La urgencia y la inmensa escala del cambio climático requieren cada vez más que los gobiernos trabajen con el sector privado, la academia, la sociedad civil y otras organizaciones externas para lograr la transición verde. Este nivel de cooperación ha dado lugar a una formulación de políticas públicas en cuestiones climáticas más fuerte y representativa. Sin embargo, también puede suponer riesgos significativos para la integridad de la formulación de políticas públicas. Como se establece en el Capítulo 8, los mecanismos de gestión de cabildeo, intereses externos, financiamiento político y la información pública no están funcionando lo suficientemente bien como para hacer frente a la creciente presión ejercida sobre la formulación de políticas públicas por la transición verde, y poner a punto estos mecanismos será una parte importante de las capacidades de los gobiernos para cumplir sus compromisos climáticos.

La IA puede ser una herramienta crítica para que los gobiernos prevengan y detecten el fraude y la corrupción, pero también un arma para que los agentes maliciosos y corruptos defrauden al sector público e influyan indebidamente en las instituciones y los procesos públicos (OCDE, 2021^[8]; OCDE, 2019^[9]). El Capítulo 9 muestra que, en la práctica, el deficiente monitoreo de los países de la implementación de sus marcos de integridad está limitando la utilidad de la IA para combatir la corrupción y defender la integridad, ya que la IA es tan efectiva como los datos subyacentes. Además, los desafíos en torno a la auditoría del uso de IA en el sector público hacen que asegurar la integridad del desarrollo y la implementación de políticas públicas sea más complejo. Y el uso de la IA por parte de aquellos que buscan, tanto legítima como ilegítimamente, influir en las políticas públicas y en los responsables de la toma de decisiones aumenta los riesgos de una influencia indebida y asimétrica.

Por último, como se ha analizado en el Capítulo 10, la injerencia extranjera y la denominada corrupción estratégica pueden explotar las deficiencias de las regulaciones nacionales y las salvaguardias institucionales para manipular la formulación de políticas públicas en el Estado objetivo, alejándose del interés público en favor de los objetivos políticos del autor de los hechos, una amenaza que ha crecido con la globalización y frente a la que los sistemas

democráticos abiertos tienen más dificultades para protegerse (Bressanelli et al., 2020^[10]; Zelikow et al., 2020^[11]). El desempeño actual de los mecanismos de muchos países de la OCDE para gestionar las actividades de cabildeo e influencia, los intereses privados de los titulares de cargos públicos y el financiamiento político los están haciendo vulnerables a la injerencia extranjera y deberían ser un foco de reforma en los próximos años.

Objetivos del informe *Perspectivas de anticorrupción e integridad 2024*

Utilizando datos de los Indicadores de Integridad Pública de la OCDE (Recuadro 1.1), las siguientes secciones de este informe estudian cómo funcionan actualmente algunas de las áreas clave de los marcos anticorrupción y de integridad de los países de la OCDE, a saber, el marco estratégico, la gestión de riesgos, la auditoría interna y los procesos de control, así como mecanismos para garantizar la rendición de cuentas en la formulación de políticas públicas. Teniendo en cuenta

esos niveles de desempeño, luego explora cómo la transición verde, la IA y la injerencia extranjera continuarán aumentando la presión sobre los marcos de integridad de los países de la OCDE, especialmente cuando hay brechas en la implementación, y cómo estas deficiencias en los sistemas de integridad pueden impedir las respuestas de los países a estos desafíos globales.

El análisis entre países que figura en este informe va acompañado de fichas descriptivas de cada uno de los países miembros de la OCDE, en las que se expone la situación y se presentan puntos fuertes y áreas de mejora para cada una de las áreas temáticas cubiertas por los PII.

Al permitir comparaciones de políticas, reglamentos y prácticas de integridad y situarlas en el contexto mundial en desarrollo, el informe *Perspectivas de anticorrupción e integridad 2024* tiene como objetivo contribuir al aprendizaje entre pares y garantizar que la integridad sigacreciendo en todos los países de la OCDE.

Recuadro 1.1. Los Indicadores de Integridad Pública de la OCDE

Los primeros seis capítulos de este informe se basan en datos de los Indicadores de Integridad Pública (PII) de la OCDE para establecer marcos de referencia fiables y basados en evidencia para la resiliencia del gobierno ante los riesgos de corrupción y proporcionar orientación sobre cómo reforzar la integridad pública.

Se incluyen los siguientes tres conjuntos de datos:

- Calidad del marco estratégico anticorrupción y de integridad (datos publicados en 2021, actualizados en 2023).
- Rendición de cuentas en la formulación de políticas públicas, que abarcan cabildeo, conflictos de intereses, información pública y financiamiento político (datos publicados en 2022).
- Eficacia del control interno y la gestión de riesgos (datos publicados en 2023).

Los datos objetivos y procesables ayudan a los responsables de la toma de decisiones a comprender las ventajas y debilidades de los sistemas nacionales de integridad, asignar mejor los recursos y abordar desafíos específicos. Los indicadores miden la preparación y resiliencia del sistema de integridad pública a nivel nacional para prevenir la corrupción, la mala gestión y el despilfarro de fondos públicos, y la probabilidad de detectar y mitigar diversos riesgos de corrupción por parte de diferentes agentes.

Entre los distintos indicadores, se han definido un total de 203 criterios estándar y 13 indicadores numéricos en los 3 conjuntos de datos para expresar lo que constituye leyes, reglamentos, procedimientos e instituciones eficaces. Estos criterios son tanto marcos de referencia para impulsar el aprendizaje entre pares como medidas concretas que cualquier país debe tomar para seguir mejorando sus sistemas. Cuando en este informe se hace referencia a un porcentaje de países de la OCDE que cumplen un criterio estándar en un campo determinado, es una referencia a estos criterios estándar de los PII, que expresan, por ejemplo, la solidez de las normativas o la independencia o capacidad operativa de un organismo anticorrupción. Además de estos indicadores de tipo lista de verificación, los PII también incluyen indicadores más orientados a los resultados que se basan en datos

administrativos y encuestas. La OCDE ha recopilado los indicadores clave de rendimiento existentes de las autoridades nacionales, ha establecido definiciones estándar para armonizar los enfoques y ha permitido la comparación entre países, por ejemplo, en lo que respecta a la tasa de implementación de las recomendaciones de auditoría interna.

Una característica fundamental del diseño de los PII es la distinción entre: a) la solidez de las leyes, reglamentos, documentos de política y mandatos institucionales (*de jure*, de derecho), y b) la implementación de esas políticas en la práctica y el logro de resultados (*de facto*, de hecho). Los PII miden ambos, y por lo tanto pueden documentar si hay retrasos en la implementación, o casos en los que la práctica funciona bien incluso sin normativas sólidas.

Los PII se basan en datos primarios en lugar de evaluaciones de expertos y representantes, y se centran en criterios procesables y tasas numéricas. Esto permite a los PII documentar la disponibilidad y la calidad de los datos en cada país miembro de la OCDE, y dónde, en promedio, la OCDE se enfrenta a una brecha de datos.

Los primeros indicadores estándar de la OCDE sobre integridad pública y anticorrupción han sido desarrollados para y con los gobiernos, sobre la base de la Recomendación de la OCDE del Consejo sobre Integridad Pública y otros instrumentos jurídicos internacionales de organismos como las Naciones Unidas, la Unión Europea y el Consejo de Europa. Los indicadores fueron elaborados por un Grupo de Trabajo integrado por nueve miembros del Grupo de Trabajo de Altos Funcionarios en Integridad Pública. Los miembros del Grupo de Trabajo procedían de Alemania, Austria, Brasil, Francia, Italia, Países Bajos, Polonia, Reino Unido y República Eslovaca. Los indicadores fueron aprobados por todos los países miembros de la OCDE. Un segundo grupo de trabajo integrado por miembros de Chile, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia y República Checa se ha convocado desde entonces para supervisar el despliegue de los indicadores.

Para obtener más información, consulte nuestra página web sobre los Indicadores de Integridad Pública de la OCDE en: <https://www.oecd.org/gov/ethics/public-integrity-indicators.htm>.

Fuente: Elaboración de la OCDE.

Nota

¹ Aunque no se aborda en esta edición el Crimen Organizado Grave es otro importante motor de cambio en muchas jurisdicciones y podría abordarse en futuras ediciones del informe.



2 ESTRATEGIA

Introducción

Un enfoque estratégico anticorrupción y de integridad permite a los gobiernos identificar desafíos, establecer prioridades y objetivos, definir acciones específicas para lograr los resultados deseados, establecer responsabilidades y crear consenso sobre objetivos y actividades, así como facilitar la implementación efectiva a través de procesos de monitoreo y evaluación basados en indicadores para medir el éxito. En resumen, un enfoque estratégico, generalmente a través del desarrollo de documentos estratégicos, puede cambiar el enfoque de un país de políticas anticorrupción y de integridad ad hoc relacionadas con, por ejemplo, el cabildeo, los intereses personales de los titulares de cargos o el control y auditoría internos, a un sistema de integridad coherente e integral (OCDE, 2020_[12]). En este capítulo se examina hasta qué punto los países están adoptando este enfoque estratégico contra la corrupción.

En particular, analiza en qué medida los países están logrando una de las ambiciones centrales de la Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública: adoptar un enfoque de toda la sociedad, que involucre al sector privado, para frenar las formas más graves y perjudiciales de corrupción, como la influencia indebida, la corrupción política y la gran corrupción. El desarrollo de estrategias de integridad y anticorrupción debe ser transparente e inclusivo. Sin embargo, solo el 48% de los países ha asegurado que las estrategias de integridad pasan por consultas públicas estándar y muchos no han incluido a agentes no estatales en grupos de trabajo para desarrollar o enmendar estrategias de integridad. Un enfoque más inclusivo y basado en evidencia puede mejorar la calidad de las estrategias y aumentar la confianza en el gobierno.

El capítulo también evalúa hasta qué punto se están implementando las estrategias de los países. Las

estrategias de alta calidad se asocian estadísticamente con la existencia de planes de acción integrales y el análisis *ex ante* de los riesgos de corrupción. Sin embargo, a menudo faltan estos planes de acción integrales e informes de seguimiento basados en fuentes fiables e indicadores preestablecidos. La tasa media de ejecución de las actividades previstas se sitúa en 67%, lo que significa que cerca de un tercio de las actividades planeadas aún no se han llevado a cabo. Además, el 60% de los países con una estrategia no llevan a cabo un seguimiento de la tasa de implementación en absoluto.

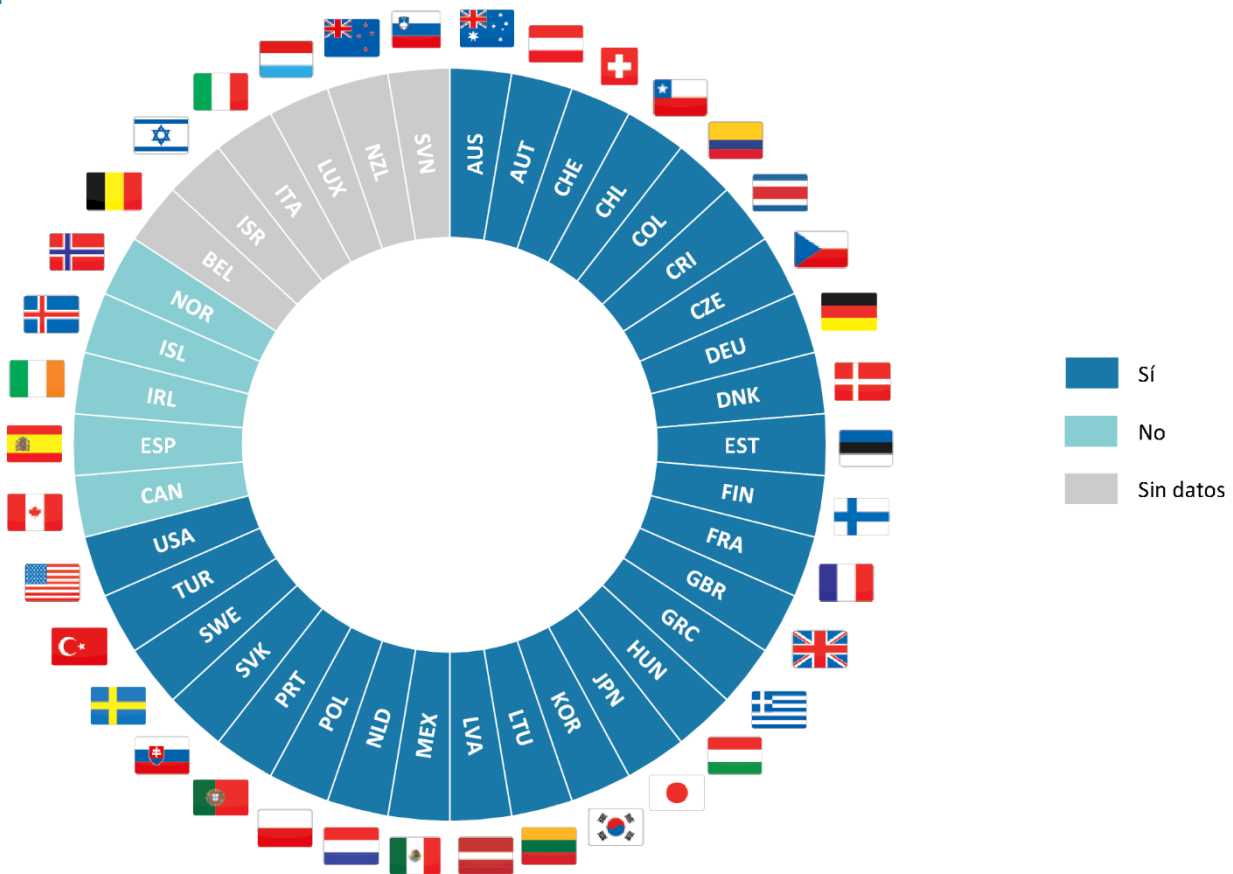
En general, el capítulo tiene tres conclusiones principales:

- La mayoría de los países de la OCDE tienen un enfoque estratégico contra la corrupción.
- Las estrategias de la mayoría de los países siguen centradas en áreas tradicionales, y solo una minoría de países apunta a nuevos riesgos.
- Aproximadamente dos tercios de las actividades previstas en las estrategias de los países se llevan a cabo en la práctica.

La mayoría de los países de la OCDE tienen un enfoque estratégico contra la corrupción

En los últimos años, los países de la OCDE han intensificado sus esfuerzos para desarrollar un enfoque estratégico para mitigar los riesgos de corrupción. Desde 2020, muchos países de la OCDE han desarrollado por primera vez una estrategia anticorrupción y de integridad, como Costa Rica, Estados Unidos, Finlandia, Francia y Suiza, y el 71% de los países de la OCDE tienen ahora una estrategia en vigor (Figura 2.1).

Figura 2.1. Países de la OCDE con un enfoque estratégico para mitigar los riesgos de corrupción



Nota: Los datos de los valores de los países para el enfoque estratégico se basaron en los siguiente siete criterios: "Se establecen objetivos estratégicos para mitigar los riesgos para la integridad pública en la gestión de los recursos humanos, incluidas las violaciones de los estándares de integridad pública", "Se establecen objetivos estratégicos para mitigar los riesgos para la integridad pública en la gestión del financiamiento político, incluida la reducción del fraude y la mala gestión financiera", "Se establecen objetivos estratégicos para mitigar los riesgos para la integridad pública en control interno y gestión de riesgos", "Se establecen objetivos estratégicos para mitigar los riesgos para la integridad pública en la contratación pública", "Se establecen objetivos estratégicos para reducir el fraude y otros tipos de corrupción en el sector público", "Se establecen objetivos estratégicos para mitigar los riesgos para la integridad pública en el sector privado, las empresas públicas, las empresas estatales o las asociaciones público-privadas", "Las estrategias para cualquiera de los siguientes sectores tienen al menos un objetivo de primer nivel destinado a mitigar los riesgos para la integridad pública: a) infraestructura, b) vivienda, c) salud, d) educación, e) impuestos, f) aduanas".

Fuente: OCDE (2024^[7]), Indicadores de Integridad Pública de la OCDE.

StatLink  <https://stat.link/zwo04k>

La adopción de una estrategia anticorrupción y de integridad puede ser una expresión de voluntad política (Recuadro 2.1), pero solo cuando se desarrolla y adopta por un enfoque de todo el gobierno. Algunos países cuentan con un marco anticorrupción y de integridad a nivel institucional, elaborado y adoptado por distintos ministerios y organismos individuales. Sin embargo, solo las estrategias adoptadas por el Consejo de Ministros o mecanismos equivalentes pueden considerarse un enfoque estratégico de todo el

gobierno y es probable que fomenten un apoyo político más amplio. Solo cuando se adopte a este más alto nivel, tras un debate entre varios ministerios o ministros y miembros del gobierno, la estrategia logrará un mayor reconocimiento de los riesgos de corrupción y las soluciones de política pública en todo el espectro político y la administración pública. En los últimos años, Chile y Grecia han mejorado sus estrategias anticorrupción de un nivel institucional a un enfoque estratégico de todo el gobierno.

Recuadro 2.1. La estrategia anticorrupción y de integridad como un indicador de voluntad política

El Principio 3 de la Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública hace un llamado a los países para que adopten un enfoque estratégico para mitigar los riesgos de integridad en el sector público. Los países deberían utilizar datos e indicadores fiables para evaluar los riesgos. Una vez identificados, los países deberían elaborar una estrategia en la que se definan objetivos y prioridades, con un marco institucional, planes de acción, monitoreo y evaluación adecuados.

Otros principios de la Recomendación reafirman la necesidad de un enfoque integral:

- “Compromiso” (Principio 1), bajo el cual se espera que los más altos niveles políticos y de gestión “sienten las pautas desde arriba” y muestren altos niveles de propiedad personal.
- “Responsabilidades” (Principio 2), bajo el cual las organizaciones del sector público se coordinan bien entre sí, con responsabilidades bien definidas que dejan claro “quién hace qué”.
- “Conjunto de la sociedad” (Principio 5), promover una cultura que abarque a toda la sociedad bajo la cual el sector privado, los individuos y los actores no gubernamentales defiendan la integridad pública y no toleren la corrupción.

Debería elaborarse un enfoque estratégico eficaz para luchar contra la corrupción en consulta con los principales interesados, aplicarlo y monitorearlo adecuadamente. Éste debería abarcar áreas de alto riesgo y tratar de reducir el fraude y otros tipos de corrupción en todo el sector público. Una indicación clave del compromiso político es la adopción por el Gobierno de un marco estratégico, definido al más alto nivel político (a menudo denominado “Consejo de Ministros”).

Los Indicadores de Integridad Pública de la OCDE sobre la Estrategia tienen en cuenta todos los aspectos anteriores.

Fuente: (OCDE, 2020_[12]).

La mayoría de las estrategias siguen centradas en áreas tradicionales, y solo una minoría de países apunta a nuevos riesgos

Unas sólidas estrategias anticorrupción y de integridad tienen como objetivo cultivar una cultura de integridad en toda la sociedad. Las estrategias anticorrupción sólidas incluyen elementos para mitigar los riesgos de corrupción en las empresas privadas y públicas, las empresas estatales y las asociaciones público-privadas, ya que son agentes centrales de una cultura del conjunto de la sociedad (OCDE, 2020_[12]). Además, se reconoce cada vez más que estos agentes abarcan áreas

de alto riesgo para la corrupción (Shaheer et al., 2019_[13]; Castro, Phillips and Ansari, 2020_[14]). Sin embargo, solo dieciocho países de la OCDE mitigan los riesgos de corrupción en el sector privado, las empresas públicas, las empresas estatales o las asociaciones público-privadas. Las estrategias nacionales anticorrupción y de integridad siguen centrándose en áreas tradicionales, como la gestión de los recursos humanos, la contratación pública, el fraude, el control interno y la gestión de riesgos. En resumen, el sector privado está cubierto en dos tercios de las estrategias anticorrupción y de integridad, incluso si existe un acuerdo generalizado de que las respuestas eficaces a los futuros riesgos de corrupción, como la transición verde, requerirán un enfoque del conjunto de la sociedad, en particular el sector privado (Figura 2.2).

Figura 2.2. Las estrategias anticorrupción de los países de la OCDE siguen centradas en áreas tradicionales



Nota: El fraude y la corrupción en este gráfico significan que las estrategias tienen un objetivo estratégico general para frenar el fraude y la corrupción. Los datos para "otras áreas" se basan en los valores de los países para el criterio "Las estrategias para cualquiera de los siguientes sectores tienen al menos un objetivo de primer nivel destinado a mitigar los riesgos de integridad pública: a) infraestructura, b) vivienda, c) salud, d) educación, e) impuestos, f) aduanas".

Cómo leer: El 78% de las estrategias anticorrupción vigentes en los países de la OCDE contienen objetivos estratégicos en materia de contratación pública.

Fuente: OCDE (2024^[7]), Indicadores de Integridad Pública de la OCDE.

De los 27 países de la OCDE que cuentan con una estrategia, solo 18 de ellos están utilizando herramientas de análisis y diagnóstico de problemas basadas en evidencia para desarrollar objetivos estratégicos de lucha contra la corrupción (OCDE, 2021^[15]). Además, las autoridades nacionales deberían invertir más en una consulta más amplia sobre las estrategias para beneficiarse de las ideas de la sociedad civil y los agentes del sector privado, incluyendo sobre los riesgos emergentes en nuevos ámbitos de política pública, como la transición verde y la IA. El 48% de las estrategias se sometieron a consulta pública básica, el 56% de las estrategias fueron objeto de consultas extendidas, como reuniones públicas, y agentes no estatales formaron parte de un grupo de trabajo para desarrollar la estrategia en solo el 56% de los casos. La falta de un enfoque inclusivo y fundamentado en evidencia para la elaboración de estrategias y el establecimiento de objetivos puede ayudar a explicar por qué no se da prioridad a áreas emergentes de alto

riesgo y por qué un enfoque de toda la sociedad aún no es la norma.

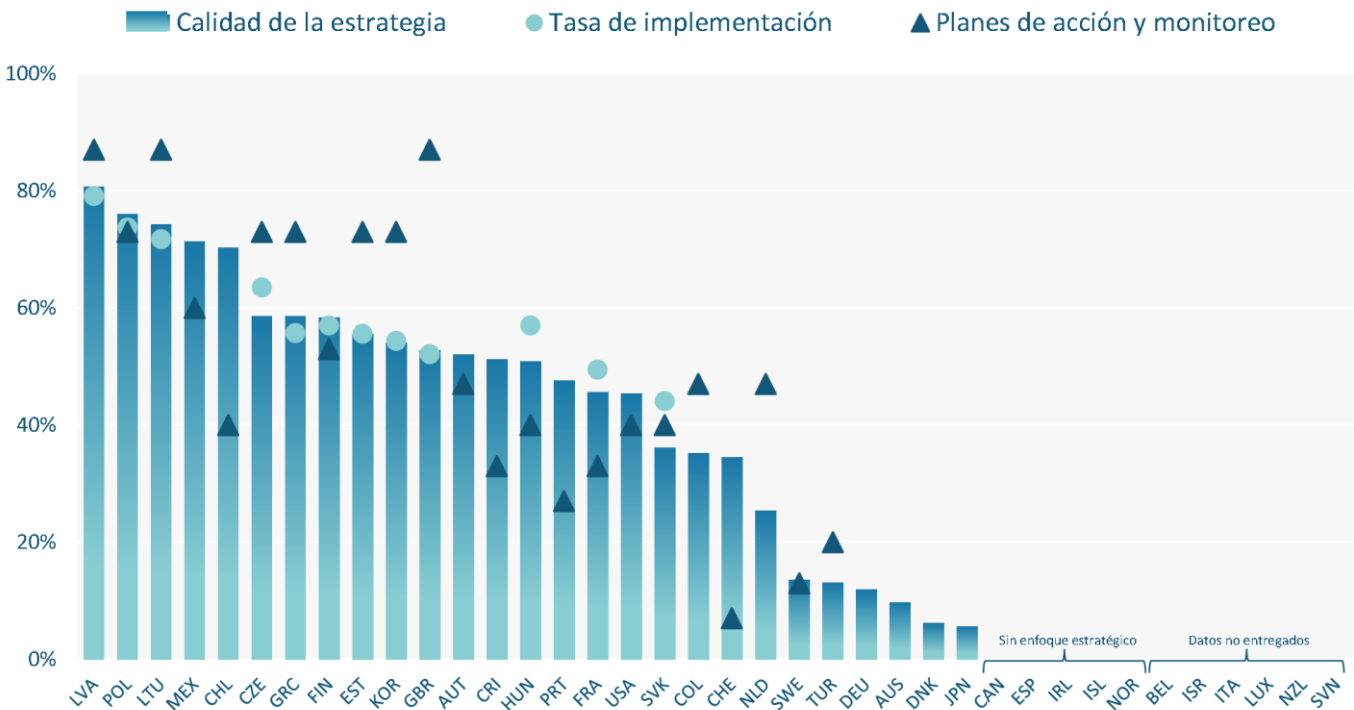
Aproximadamente dos tercios de las actividades previstas en las estrategias de los países se llevan a cabo en la práctica

El monitoreo, la evaluación y la implementación de los marcos estratégicos debe mejorar. En promedio en todos los países de la OCDE que tienen una estrategia anticorrupción y de integridad, de los países que recopilan esta información, el 67% de las actividades previstas se implementan en la práctica (Zuzana Smidova, Agnès Cavaciuti and Jesper Johnsen, 2022^[16]). Los países de la OCDE deben abordar esta brecha de implementación. Las razones de la falta de implementación pueden variar según el contexto, pero la experiencia demuestra que suelen estar relacionadas con limitaciones de recursos, un cambio de atención o apoyo político, o estructuras de implementación inadecuadas (Figura 2.3).

Solo el 40% de los países de la OCDE monitorean si la estrategia se está implementando, y 14 países no están evaluando ni extrayendo lecciones aprendidas al final del período de presentación de informes sobre la estrategia. Estas omisiones hacen difícil medir los niveles de implementación y asegurarse que las estrategias realmente están mitigando los riesgos de corrupción.

Los países con marcos estratégicos de alta calidad invierten no solo en la etapa de diseño del ciclo estratégico, sino que también elaboran planes de acción sólidos e informes de monitoreo. La calidad de los planes de acción y de los informes de monitoreo es lo más importante para la calidad global del marco estratégico (Figura 2.3).

Figura 2.3. Los factores de aplicación son los más importantes para la calidad general del marco estratégico



Nota: La "calidad de la estrategia", representada por la barra azul, se basa en el número de criterios cumplidos en los PII relativos al marco estratégico, incluyendo la tasa de implementación. Se han utilizado los datos más recientes (2020 o 2023).

Cómo leer: Según los estándares de la OCDE, Letonia cumple el 81% de los criterios de calidad del marco estratégico, el 79 de los de implementación de la estrategia y el 87% de los planes de acción e informes de monitoreo.

Fuente: OCDE (2024^[7]), Indicadores de Integridad Pública de la OCDE.

StatLink  <https://stat.link/rxk0fi>



3 GESTIÓN Y AUDITORÍA DEL RIESGO DE CORRUPCIÓN

Introducción

En las organizaciones del sector público, contar con un sistema de control interno y un marco de gestión de riesgos es esencial para defender la integridad pública. Las políticas y los procesos eficaces de control interno y gestión de riesgos reducen la vulnerabilidad de las organizaciones del sector público al fraude y la corrupción al proporcionar garantías razonables a la administración de que la organización está logrando sus objetivos y gestionando sus riesgos de manera eficaz. Estas políticas y procesos también ayudan a garantizar el buen uso de los recursos públicos y facilitan la toma de decisiones garantizando que los gobiernos operen de manera óptima para ofrecer programas que beneficien a los ciudadanos y eviten el mal uso del gasto. Así mismo, ayudan a los gobiernos a equilibrar un modelo centrado en la aplicación de la ley con enfoques más preventivos y basados en el riesgo.

El control interno y la gestión de riesgos abarcan una serie de medidas para prevenir, detectar y responder al fraude y la corrupción. Entre ellas figuran las políticas, prácticas y procedimientos que orientan a la administración y al personal a cumplir sus funciones de salvaguardia de la integridad mediante la evaluación adecuada de los riesgos y el desarrollo de controles basados en estos riesgos. Los mecanismos para responder a los casos de corrupción y violaciones de las normas de integridad son igualmente críticos. Un sólido sistema de control interno también debería incluir auditorías internas para evaluar mejor la fortaleza del sistema de control interno y un sólido marco de gestión de riesgos para ayudar a las organizaciones a identificar y responder a los riesgos de corrupción a los que se enfrentan (OCDE, 2020^[12]). A la luz de esto, la Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública

insta a los Estados parte a “aplicar un marco interno de control y gestión de riesgos para salvaguardar la integridad en las organizaciones del sector público” (OCDE, 2020^[12]; OCDE, 2017^[17]).

Las mejoras necesarias de los sistemas de control interno, gestión de riesgos y auditoría interna deben abarcar las nuevas tecnologías e incorporarlas en los marcos existentes. Como se ha analizado en capítulos posteriores, la IA puede agregar valor a la gobernanza pública y específicamente a la prevención de la corrupción si se integra mejor en la gestión de riesgos, el control interno y los sistemas de auditoría interna. Cuando se implementan de manera responsable, las herramientas de IA pueden ayudar a la administración a identificar los riesgos de fraude y a los auditores internos a detectarlo. Por lo tanto, es importante que las organizaciones del sector público tomen medidas para aumentar el conocimiento de la inteligencia artificial, especialmente entre los auditores internos, que pronto también serán llamados a realizar auditorías de los sistemas de inteligencia artificial dentro de la organización. Esta mejora de las capacidades incluye un mayor uso de herramientas técnicas para identificar riesgos y detectar malversaciones en el uso de los recursos públicos.

Este capítulo se enfocará en demostrar que:

- las normativas de los países en materia de gestión de riesgos y control interno son sólidas, pero es aún necesario mejorar sus normas en materia de auditoría interna
- no existe todavía un desarrollo maduro de las prácticas de gestión de riesgos
- la auditoría interna sigue siendo un instrumento de gobernanza subutilizado contra la corrupción.

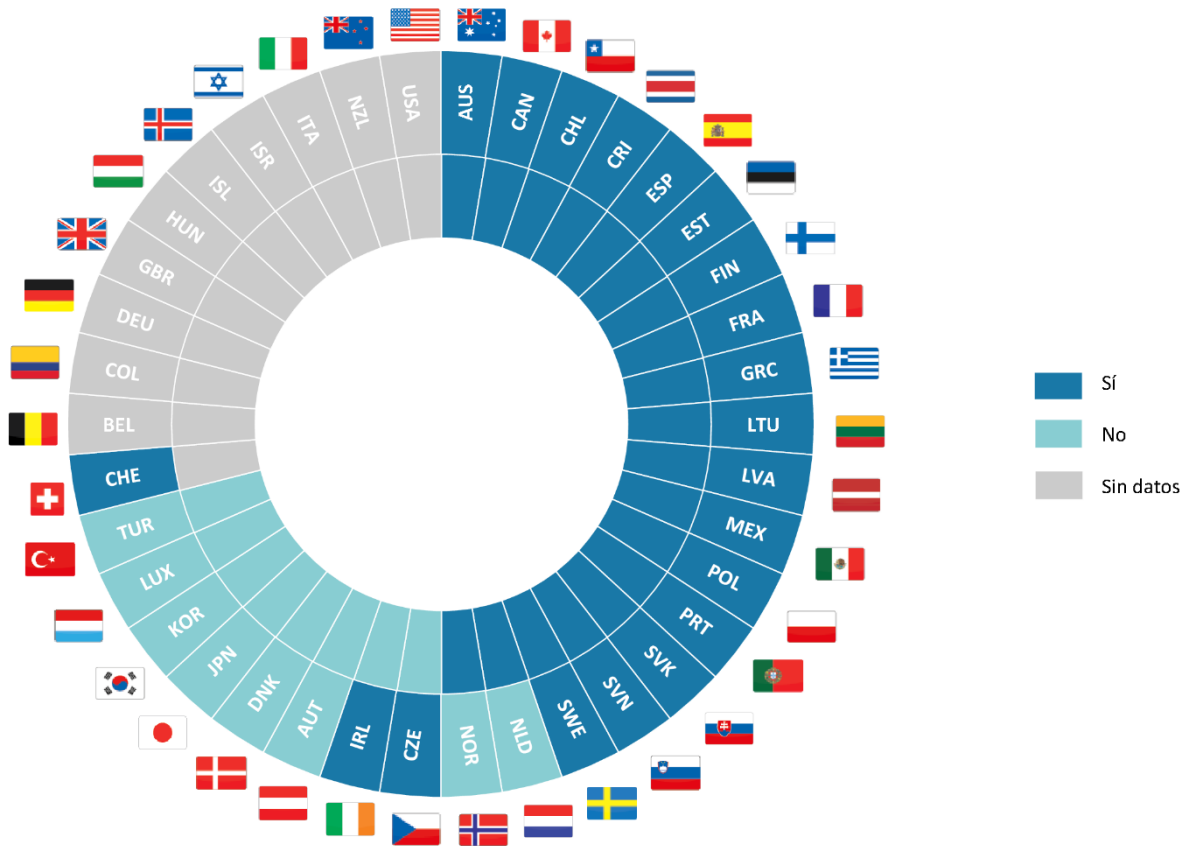
Las normativas de los países en materia de gestión de riesgos y control interno son sólidas, pero es necesario mejorar sus normas en materia de auditoría interna

En los países de la OCDE, las normativas sobre gestión de riesgos y control interno son fuertes: los países tienen de media el 72% y el 81% de los elementos de las normativas estándar. Por otro lado, en promedio, los países solo tienen el 51% de la normativa estándar

sobre auditoría interna, destacando esto como un área que debe seguir mejorando.

Estas normativas también abordan los riesgos de fraude y corrupción en la mayoría de los casos. El 70% de los países ha publicado directrices sobre la prevención del fraude y la corrupción como parte de sus sistemas de control interno, y el 71% de los países abordan explícitamente estos riesgos en su marco de gestión de riesgos (Figura 3.1).


Figura 3.1. Países que abordan el fraude y la corrupción en su marco de control interno



Nota: El círculo interno se basa en si las directrices sobre prevención del fraude y la corrupción están disponibles como parte de los procesos de control interno. El círculo exterior se basa en si los riesgos de integridad pública se abordan explícitamente en el marco de gestión de riesgos.

Cómo leer: En Noruega, se dispone de directrices sobre prevención del fraude y la corrupción como parte de los procesos de control interno. Sin embargo, los riesgos de integridad pública no se abordan explícitamente en el marco de gestión de riesgos.

Fuente: OCDE (2024^[7]), Indicadores de Integridad Pública de la OCDE.

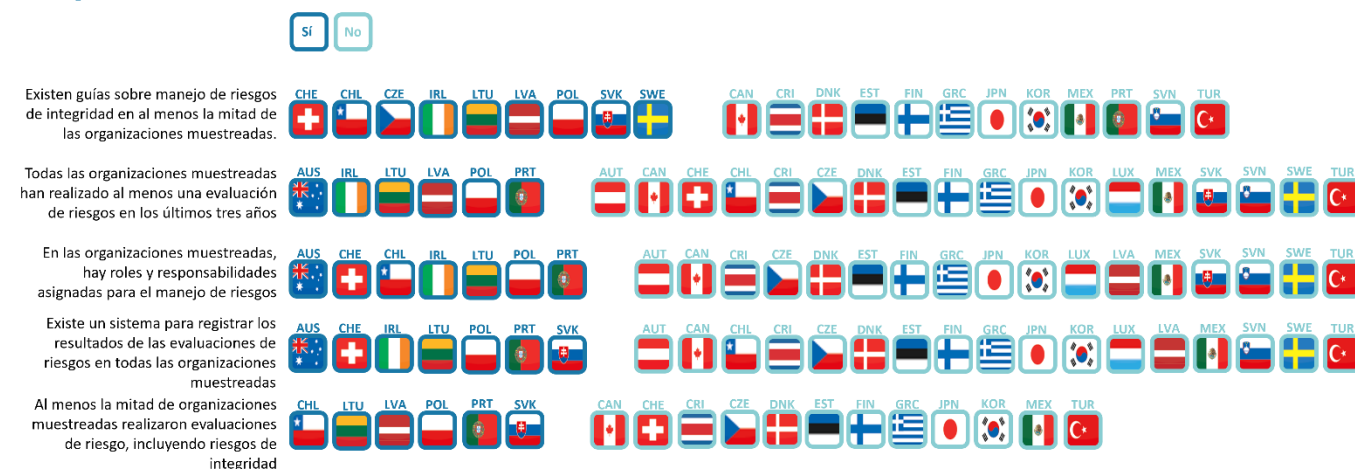
StatLink  <https://stat.link/ij410>

La aplicación de gestión de riesgos aún no está lo suficientemente madura

A pesar de la solidez de las normativas, en la práctica podría mejorarse la eficacia de los procesos de gestión de riesgos y auditoría interna. Si bien la mayoría de los países de la OCDE cuentan con un marco de gestión de riesgos que aborda los riesgos de corrupción e integridad, esto no suele llevarse a cabo en la práctica. Los reglamentos adoptados a nivel del gobierno central

no se aplican sistemáticamente en los ministerios y organismos competentes en los que se lleva a cabo la prevención de la corrupción (Figura 3.2). En solo seis países todos los ministerios u organismos competentes han realizado una evaluación de riesgos en los últimos tres años. Este fenómeno se puede explicar considerando que solo siete países tienen funciones y responsabilidades en materia de gestión de riesgos establecidas en los ministerios u organismos competentes.

Figura 3.2. Aplicación de prácticas de gestión de riesgos en los ministerios u organismos competentes



Nota: Datos de una muestra de todos los ministerios y de los 10 organismos gubernamentales centrales más grandes que dependen directamente de un ministerio, el Gobierno o la autoridad presupuestaria central con los presupuestos más grandes. Fuente: OCDE (2024^[7]), Indicadores de Integridad Pública de la OCDE.

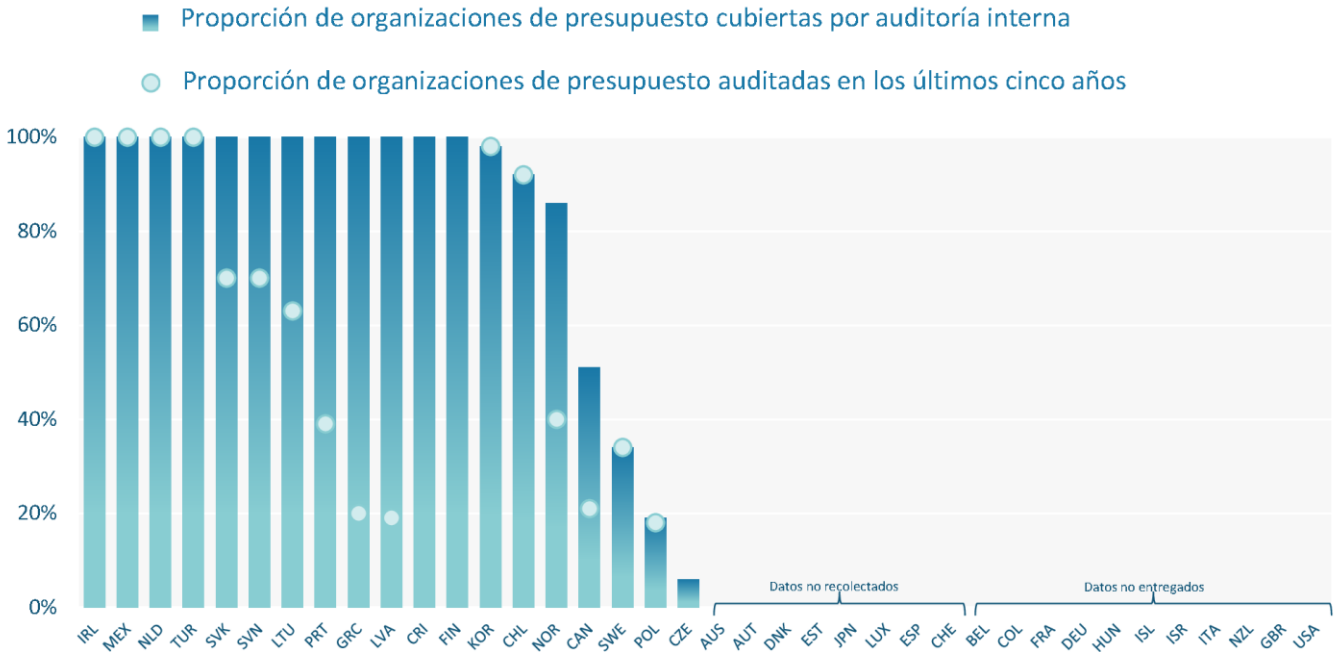
StatLink <https://stat.link/v6cxfj>

En la mayoría de los países de la OCDE tampoco se han aplicado otras buenas prácticas de gestión y auditoría de riesgos en nivel ejecutivo. Por ejemplo, solo cinco países de la OCDE pueden demostrar que al menos la mitad de estos órganos habían planificado auditorías internas relacionadas con el fraude y la corrupción. Además, si bien una unidad de auditoría constituye la base de una auditoría interna eficaz en una organización, tan solo 12 países cuentan con una unidad de auditoría en todos los ministerios u organismos. Además, solo ocho países habían llevado a cabo un control de calidad externo de todas las dependencias de auditoría interna en los últimos cinco años.

La auditoría interna sigue siendo un instrumento de gobernanza subutilizado contra la corrupción

La auditoría interna solo es eficaz si puede cubrir una parte adecuada del presupuesto público. La auditoría interna proporciona garantías sobre el funcionamiento del control interno y puede tener un efecto disuasorio considerable sobre las actividades fraudulentas y los funcionarios. La legislación y la práctica varían considerablemente entre los países de la OCDE. Algunos países tienen plena cobertura tanto en la legislación como en la práctica. Otros tienen plena cobertura en la legislación, pero no auditan a todas las entidades en la práctica. Algunos países no extienden la cobertura de la auditoría interna al presupuesto público completo (Figura 3.3). Una vez más, muchos países no recogen los datos necesarios para poder evaluarlo.

Figura 3.3. Las prácticas de auditoría difieren considerablemente en cuanto a la cobertura del presupuesto nacional



Nota: Costa Rica, Finlandia y República Checa no reúnen datos sobre la proporción de organizaciones presupuestarias nacionales que fueron auditadas en los últimos cinco años. Portugal no proporcionó datos sobre la proporción de organizaciones presupuestarias nacionales cubiertas por la auditoría interna. Los siguientes países no recopilan datos para ninguno de los indicadores: Australia, Austria, Dinamarca, España, Estonia, Japón y Luxemburgo.

Cómo leer: En Irlanda, la proporción de las organizaciones presupuestarias nacionales a nivel del gobierno central cubiertas por la auditoría interna es del 100% (columna azul), y la proporción de las organizaciones presupuestarias nacionales que fueron auditadas en los últimos cinco años es del 100% (punto verde).

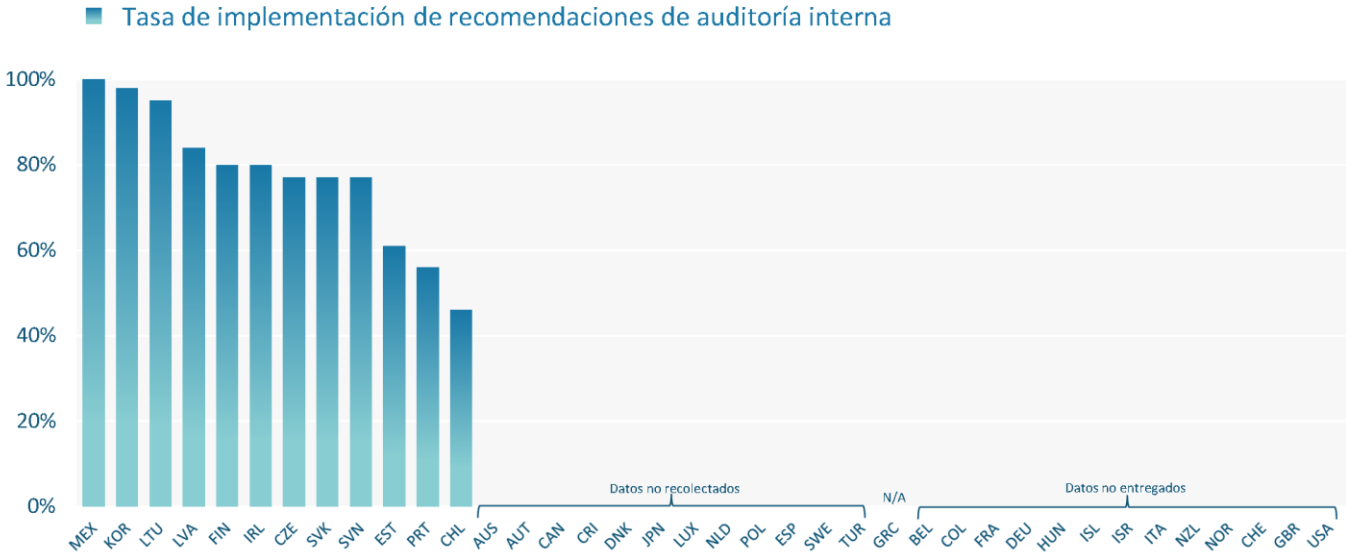
Fuente: OCDE (2024^[7]), Indicadores de Integridad Pública de la OCDE.

StatLink <https://stat.link/4z7yri>

Por último, el valor de las unidades de auditoría interna depende en última instancia de que los gerentes del sector público actúen según las recomendaciones de los auditores, ya sea en cuanto a implementar los cambios sugeridos o a considerarlos y encontrar una razón válida para no hacerlo. En los países en los que se supervisa centralmente, la aplicación de las recomendaciones de auditoría suele ser elevada. Esta es una señal positiva, ya

que sugiere que la administración está dispuesta a actuar sobre las recomendaciones de los auditores internos en la mayoría de los casos. Sin embargo, alrededor de la mitad de los países de la OCDE no recogen datos centrales sobre la aplicación de las recomendaciones de auditoría, por lo que no saben si las han aplicado (Figura 3.4). Esto podría socavar el impacto de la auditoría interna en esos países.

Figura 3.4. Cuando se mide la aplicación de las recomendaciones de auditoría interna, generalmente se aplican, pero muchos países de la OCDE carecen de estadísticas centrales

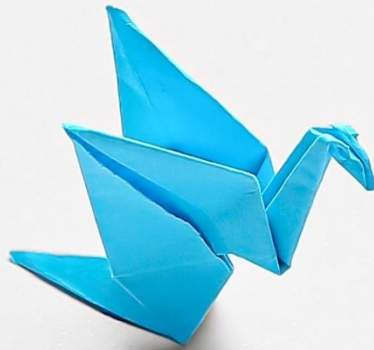


Nota: Los siguientes países no recopilan datos: Australia, Austria, Canadá, Costa Rica, Dinamarca, España, Japón, Luxemburgo, Países Bajos, Polonia, Suecia y Turquía. No se dispone de datos para Grecia, ya que su función central de auditoría interna se estableció recientemente.

Cómo leer: En México, la tasa de implementación de las recomendaciones de auditoría interna es del 100%.

Fuente: OCDE (2024^[7]), Indicadores de Integridad Pública de la OCDE.

StatLink  <https://stat.link/bjmf2w>



4 CABILDEO

Introduction

El cabildeo es una parte natural del proceso democrático, cuando se gestiona adecuadamente para garantizar que la influencia se ejerza de manera justa y eficaz en la formulación de políticas. Al compartir conocimientos especializados, necesidades legítimas y pruebas con los responsables políticos, los diferentes grupos de cabildeo o interés pueden proporcionar a los gobiernos información y datos sobre los cuales basar las políticas y la toma de decisiones. Sin embargo, si no se establecen las protecciones adecuadas, los grupos de cabildeo o interés pueden crear ventajas para determinados grupos que conducen a una influencia asimétrica o indebida en la formulación de políticas, lo que a su vez conduce a políticas que son ineficientes, ineficaces o que no sirven al interés público.

El cabildeo es una actividad cada vez más compleja, y los riesgos que plantea están cambiando. También están evolucionando los agentes que participan en los grupos de interés y el contexto en el que operan. Entre los que buscan influir en la formulación de políticas se incluyen ahora asociaciones comerciales e industriales, ONGs, grupos consultivos y de expertos, grupos de enlace parlamentario, instituciones académicas y centros de pensamiento (OCDE, 2010^[18]; OCDE, 2021^[19]; Benamouzig and Cortinas Muñoz, 2019^[20]; Mialon, Swinburn and Sacks, 2015^[21]). Los métodos que se utilizan para cabildear a los responsables políticos y las presiones que crean también están cambiando. A través de las redes sociales y los mensajes directos, los responsables políticos están sujetos a un mayor escrutinio, polarización política y desinformación, lo que dificulta determinar la legítima representación y la toma de decisiones informadas que conducen a políticas de interés público (OCDE, 2021^[19]). Cambiar las percepciones del público sobre los intereses representados y quién debería estar involucrado en la formulación de políticas está abriendo el espacio a normas más estrictas sobre el cabildeo e incluso a la

exclusión de determinados intereses de los debates sobre ciertas cuestiones (OCDE, 2021^[19]; OCDE, 2022^[6]).

Estos acontecimientos son particularmente significativos a medida que se intensifica el compromiso entre los Estados miembros de la OCDE y las organizaciones externas en torno a cuestiones relacionadas con la transición verde. La IA está presentando nuevas oportunidades para que quienes están fuera del gobierno influyan legítimamente en la toma de decisiones a través de un análisis de políticas más eficiente y una capacidad de influencia más específica o ilegítimamente a través, por ejemplo, de contenido falsos. La injerencia de países extranjeros está aumentando los riesgos de no definir adecuadamente quién tiene un interés legítimo en el proceso de formulación de políticas.

El cabildeo es una de las áreas de integridad pública más sub reguladas en los Estados miembros de la OCDE. Este capítulo muestra que:

- en cerca de la mitad de los países de la OCDE existen los elementos básicos de un marco de cabildeo
- los bajos niveles de transparencia en torno a el cabildeo aumenta el riesgo de que la formulación de políticas pueda verse influenciada de manera indebida.

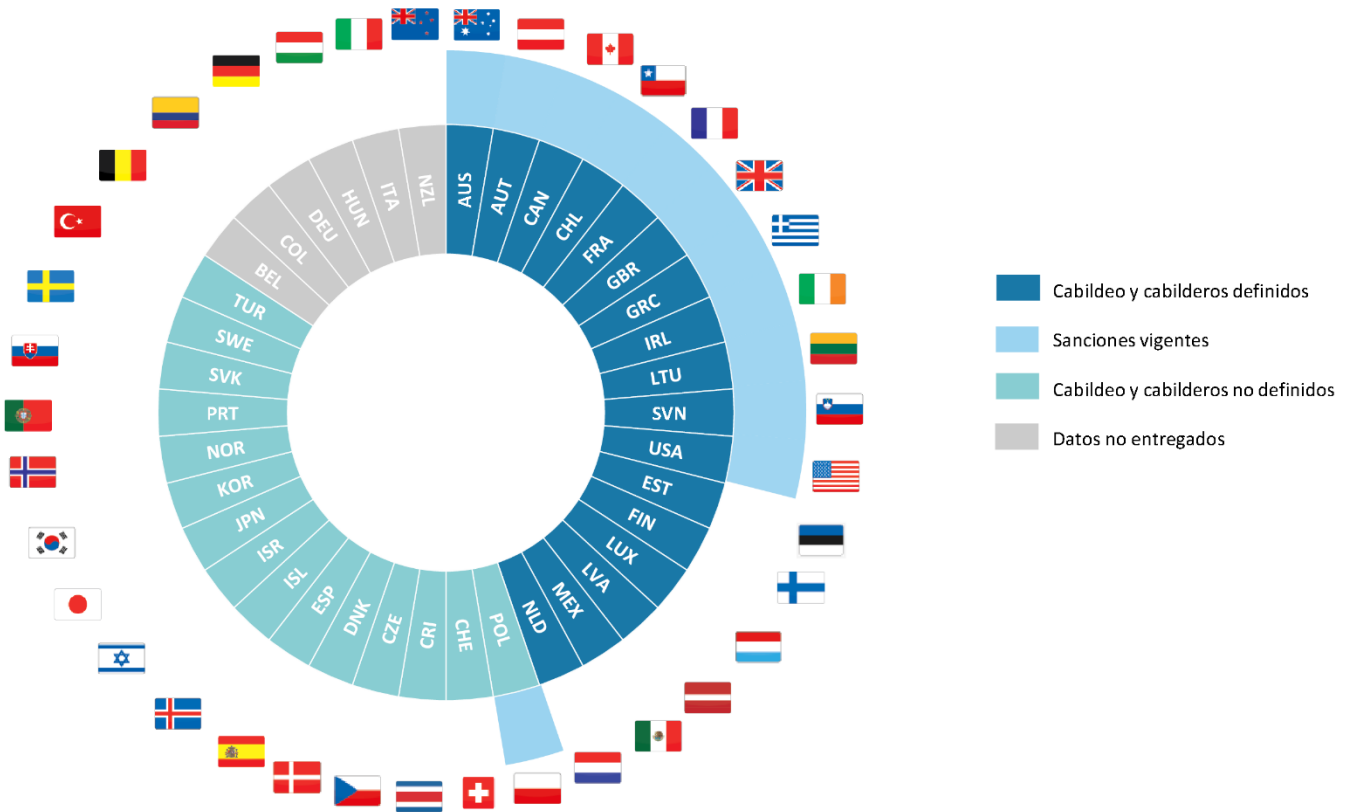
En cerca de la mitad de los países de la OCDE existen los elementos básicos de un marco de cabildeo

Las normativas de cabildeo no deben tener como objetivo prevenir o reducir los grupos de interés, sino que deben establecer protecciones y normas para garantizar que los intereses pertinentes estén representados de manera justa y eficaz en la formulación de políticas. A pesar de los cambios en el panorama del cabildeo, solo cerca de la mitad de los países de la OCDE han definido el cabildeo y quienes se consideran cabilderos (*lobbyists*) (Figura 4.1). Las

reglamentaciones claras proporcionan una base firme sobre la que basar otras normas y protecciones contra la influencia indebida y asimétrica. Los países que no definen el cabildeo o los cabilderos dejan margen para que quienes tratan de influir en la formulación de políticas interpreten erróneamente sus obligaciones o exploten vacíos en las reglamentaciones (OCDE, 2021^[19]). Además, solo 11 países cuentan con un código de conducta que regula las interacciones entre funcionarios públicos y

cabilderos, respaldado por ejemplos prácticos de comportamientos y situaciones de riesgo o indeseables. Esto significa que es posible que los países restantes no estén estableciendo las normas a las que los grupos de interés o cabildeo deben adherirse lo más claramente posible, dejando las políticas y la toma de decisiones abiertas a prácticas e influencias indeseables por parte de grupos de cabildeo.

Figura 4.1. Una definición de “cabildeo” y “cabilderos” y las sanciones prescritas son requisitos para hacer frente a la influencia indebida



Nota: Los datos para definición de cabildeo y cabilderos se basan en los valores del país para el criterio “Las actividades de cabildeo son definidas en el marco normativo, incluidos los actores que se consideran cabilderos”. Los datos relativos a las sanciones vigentes se basan en los valores del país para el criterio “Las sanciones por incumplimiento de los estándares de transparencia e integridad en el cabildeo están definidos y son proporcionales a la gravedad de la infracción”. Polonia tiene una definición para cabildeo, pero no para cabilderos, y cuenta con sanciones para las infracciones de los estándares.

Cómo leer: Austria tiene definiciones reglamentarias para los grupos de interés y sus miembros y sanciones para las infracciones de las normas de los grupos de interés. República Checa no tiene definiciones ni para los grupos de interés o sus miembros, como tampoco sanciones para las infracciones de las normas vigentes.

Fuente: OCDE (2024^[7]), Indicadores de Integridad Pública de la OCDE.

StatLink  <https://stat.link/5b1s4q>

Los países tampoco están asegurando que las normas establecidas en sus marcos reglamentarios se pongan en práctica mediante mecanismos eficaces de ejecución y supervisión. Incluso las mejores normativas de cabildeo solo son efectivas si se cumplen. Sin embargo, muchos países no han definido los regímenes de sanciones dentro de sus normas de cabildeo, y los regímenes de sanciones existentes pueden no ser eficaces. Solo alrededor de una tercera parte de los países de la OCDE han definido sanciones proporcionadas por incumplimiento de las normas de transparencia e integridad en el cabildeo. Incluso entre los 17 países con una definición legal de cabildeo y cabilderos, 6 no han prescrito sanciones. En los países en los que existen regímenes de sanciones, su efecto disuasorio puede verse socavado porque los que están sujetos a ellos no son conscientes de ello (OCDE, 2021^[19]; Šimral, 2020^[22]). Una reciente encuesta de la OCDE a parlamentarios y miembros de grupos de cabildeo o interés arrojó que la mayoría de ellos no estaba al tanto de que se habían aplicado sanciones y una gran proporción ni siquiera era consciente de que existían sanciones, lo que socava significativamente la eficacia de los regímenes regulatorios y de sanciones de estos países (OCDE, 2021^[19]).

También podría mejorarse la supervisión de muchos países de la OCDE de las normas de cabildeo y la investigación de posibles infracciones. Solo 14 países de la OCDE han establecido una autoridad para supervisar el cumplimiento de las normativas de cabildeo. De los 12 países con sanciones en vigor, 10 llevaron a cabo una investigación por incumplimiento de las normas de cabildeo en el último año. Por otra parte, ningún país sin sanciones llevó a cabo una investigación, lo que les dificultó la evaluación de si se están siguiendo sus normas y si se observan buenas prácticas de cabildeo. Estos resultados también ponen de relieve un fuerte contraste entre un grupo básico de países de la OCDE que ha adoptado muchas medidas para promover la integridad y la transparencia en el cabildeo y otro grupo que ha adoptado pocas medidas en este sentido.

Los bajos niveles de transparencia en torno al cabildeo aumentan el riesgo de que la formulación de políticas pueda verse indebidamente influenciada

Las medidas de transparencia en torno al cabildeo están diseñadas para aclarar quién está ejerciendo presión, quién está siendo presionado, cómo están presionando y sobre qué están presionando. La transparencia en este ámbito puede ayudar a garantizar la integridad y normas éticas más estrictas al permitir que los gobiernos comprendan qué intereses están siendo representados en la formulación de políticas, e invitar al escrutinio público sobre las actividades de los grupos de interés y los titulares de cargos públicos (Crepaz, 2020^[23]; Năstase and Muurmans, 2020^[24]; OCDE, 2021^[19]). En situaciones en las que las normas de cabildeo están funcionando bien, las medidas de transparencia también pueden ayudar a tranquilizar a los ciudadanos de que todos los intereses están representados equitativamente en el proceso de formulación de políticas.

Entre las principales herramientas para aumentar la transparencia en el cabildeo se encuentra un registro público de cabildeo. En la última década, la cantidad de países de la OCDE con registros de cabildeo ha aumentado, y 17 países tienen actualmente un registro de cabildeo disponible públicamente. Sin embargo, los registros de muchos países de la OCDE no proporcionan suficiente información para mitigar los riesgos de integridad. De los 17 países con un registro público, todos incluyen en su registro el nombre del cabildero, pero solo 13 incluyen información sobre el tipo de cabildeo. Solo ocho países incluyen información sobre el instrumento legislativo o reglamentario previsto, y solo tres incluyen información sobre el presupuesto y gastos del cabildeo realizado (Figura 4.2). Por lo tanto, a pesar del aumento de la cantidad de países con registros, es posible que los registros de muchos países de la OCDE no estén mejorando significativamente la transparencia en el cabildeo. Esto limita el grado en que los registros de cabildeo pueden incentivar el comportamiento ético, promover una formulación de políticas públicas más eficaz y aumentar la confianza de los ciudadanos.

Figura 4.2. Características de registros de cabildeo por país



Nota: Datos basados en los valores de los países de los criterios “La información divulgada por grupos de interés o cabildeo en el registro incluye su nombre, organización, dominio de intervención y tipo de actividades de presión”, “La información divulgada por los grupos de interés o cabildeo en el registro incluye el presupuesto o los gastos para las actividades de cabildeo, y las leyes y normas específicas” y “El registro del grupo de cabildeo o intereses accesible en línea”. El registro de Luxemburgo divulga el nombre del cabildeo, pero no el de la empresa. El registro de Finlandia divulga el nombre de la empresa, pero no el del cabildeo. Fuente: OCDE (2024^[7]), Indicadores de Integridad Pública de la OCDE.

StatLink  <https://stat.link/szxr1b>

Además de los registros de cabildeo, otros instrumentos de transparencia también pueden ayudar a aclarar quién está realizando el proceso de formulación de políticas. Por ejemplo, 12 países publican en línea agendas abiertas para ministros que proporcionan información sobre qué ministros se reúnen y sobre qué versan las reuniones. Además, 13 países cuentan con un registro de beneficiarios reales, lo que ayuda a que tanto los ciudadanos como los responsables políticos comprendan mejor quién influye en la formulación de

políticas cuando se trata de estructuras corporativas opacas. Como se establece en la Recomendación de la OCDE sobre los principios de transparencia e integridad en el cabildeo, la transparencia en estos funciona mejor cuando se utiliza una combinación de métodos. Si bien la adopción de medidas de transparencia por parte de algunos países es un paso positivo para mejorar las prácticas de cabildeo y la influencia en la formulación de políticas, la adopción de estas medidas sigue siendo la excepción y no la regla.



5 CONFLICTOS DE INTERESES

Introducción

Un conflicto de intereses implica un conflicto entre el deber público y los intereses privados de un funcionario público, en el que el funcionario público tiene intereses de carácter privado que podrían influir indebidamente en el desempeño de sus funciones y responsabilidades oficiales. La gestión de los conflictos de intereses en el sector público es crucial. Si no se detectan y gestionan adecuadamente, pueden socavar la integridad de los funcionarios, las decisiones, las agencias y los gobiernos, y en última instancia implicar que intereses privados capturen el proceso de formulación de políticas públicas. La gestión de los conflictos de intereses ayuda a igualar las condiciones y a garantizar el acceso justo y adecuado de las partes interesadas a los responsables políticos y los procesos de formulación de políticas (OCDE, 2020^[12]).

Los intentos de algunos intereses extranjeros de interferir en las democracias de la OCDE mediante la explotación de la "puerta giratoria" y las normas sobre los intereses privados en algunos Estados miembros están aumentando el riesgo de que se produzcan conflictos de intereses en los países de la OCDE. El riesgo de conflictos de intereses también está aumentando a medida que se intensifica el compromiso entre los gobiernos de la OCDE y las organizaciones externas como parte de la transición verde y la carrera por asegurar los minerales de transición. Este capítulo muestra que:

- los países de la OCDE tienen normas estrictas sobre los conflictos de intereses, pero podría mejorarse la aplicación y la supervisión de las declaraciones de intereses presentadas
- una verificación más estricta de las declaraciones de intereses y mejores procesos de resolución de conflictos garantizarían mejor la formulación de políticas y el interés público
- las sanciones por incumplimiento de las normas sobre conflictos de intereses rara vez se aplican
- la mayoría de los países de la OCDE no saben si están mitigando riesgos de la "puerta giratoria".

Los países de la OCDE tienen normas estrictas sobre los conflictos de intereses, pero podría mejorarse la aplicación y la supervisión de las declaraciones de intereses presentadas

La mayoría de los países de la OCDE cuentan con normas estrictas para prevenir y gestionar los conflictos de intereses, especialmente si se compara con el cabildeo, el financiamiento político y el acceso a la información. En promedio, los países de la OCDE han adoptado el 76% de los estándares de la OCDE para regular los conflictos de intereses. Por ejemplo, los países suelen tener normativas para establecer:

- circunstancias y relaciones que puedan dar lugar a situaciones de conflicto de intereses para los funcionarios públicos y establecer la obligación de gestionarlas
- la obligación de los miembros del Gobierno, así como de los miembros del Parlamento, de presentar una declaración de intereses, como mínimo al entrar en el cargo y cualquier renovación o cambio en el cargo público
- la obligación de los nuevos altos funcionarios del poder ejecutivo de presentar una declaración de intereses
- sanciones por incumplimiento de las disposiciones sobre conflictos de intereses que sean proporcionales a la gravedad de la violación
- incompatibilidades entre funciones públicas y otras actividades públicas o privadas.

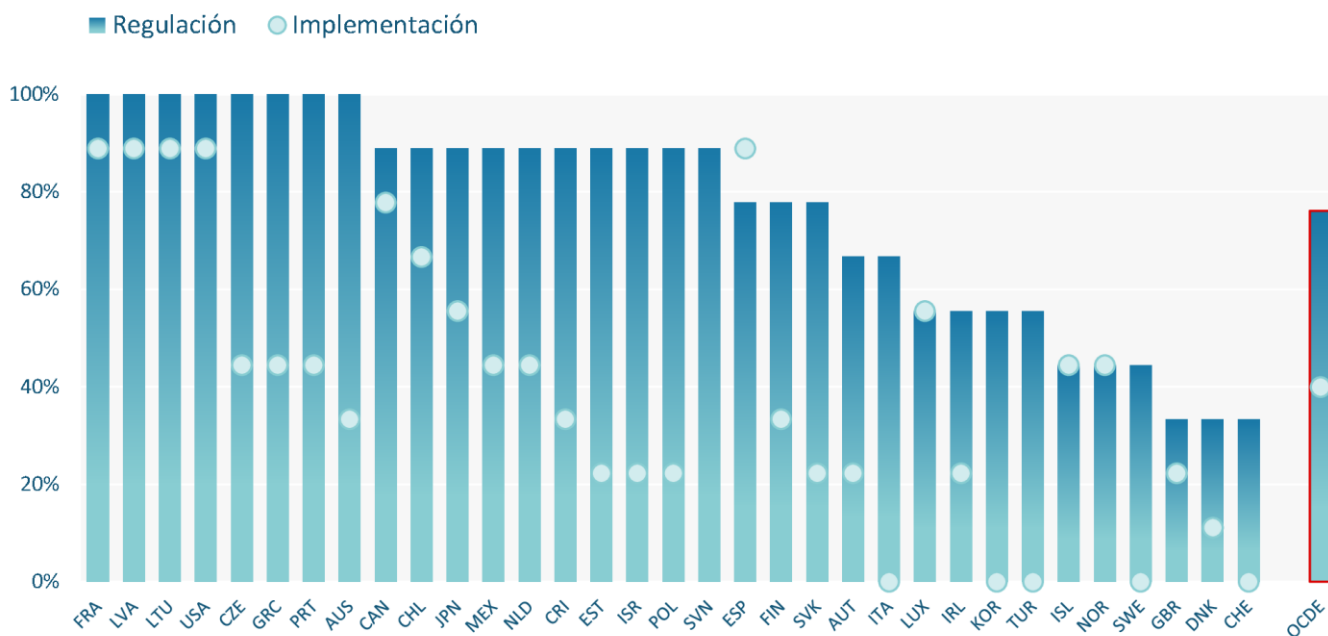
Por otra parte, los países de la OCDE no suelen tener procedimientos reglamentarios en lo que respecta a:

- responsabilidades institucionales, así como procedimientos de presentación, cumplimiento y verificación de contenido para conflictos de intereses o declaraciones de intereses
- la obligación de los miembros de los más altos organismos judiciales, así como de los empleados

públicos en puestos de con un alto riesgo de corrupción de presentar una declaración de intereses, como mínimo al entrar en el cargo y en cualquier renovación o cambio en el cargo público.

En cambio, en la práctica, los países de la OCDE solo han aplicado en promedio un 40 % de las prácticas estándar relacionadas con los conflictos de intereses (Figura 5.1).

Figura 5.1. Fortalezas de las normativas sobre conflictos de intereses y su aplicación en la práctica



Nota: Datos no proporcionados o no recopilados: Alemania, Bélgica, Colombia, Hungría, Nueva Zelanda y República Eslovaca, para aplicación.

Cómo leer: En promedio, los países de la OCDE cumplen con el 76% de los criterios de regulación y el 40% de la práctica.

Fuente: OCDE (2024^[7]), Indicadores de Integridad Pública de la OCDE.

StatLink <https://stat.link/i3ew4y>

Las obligaciones en materia de conflictos de intereses no son las mismas para todas las categorías de cargos públicos, sino que generalmente se configuran de acuerdo con las funciones y tareas que desempeñan los titulares de los cargos. Por ejemplo, los miembros del gobierno (como los ministros), los miembros del parlamento, los jueces de alto rango y los funcionarios públicos de alto nivel (por ejemplo, los secretarios generales) son cargos con importantes poderes de decisión y, por lo tanto, están sujetos a normas más estrictas. En la mayoría de los países de la OCDE, esto generalmente significa que los titulares de cargos públicos con importantes poderes de decisión están legalmente obligados a revelar sus intereses privados. Sin embargo, un número considerable de países no

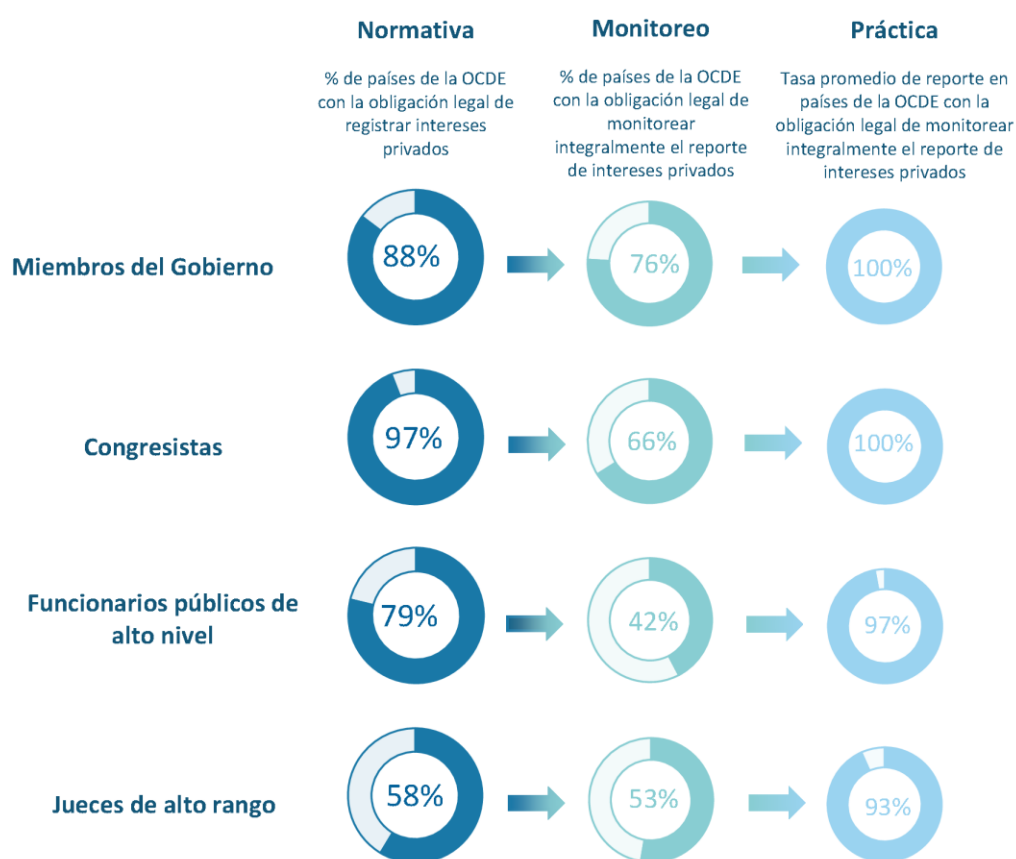
supervisan plenamente si estos requisitos se aplican en la práctica. Entre los 29 países de la OCDE que exigen a los miembros del gobierno que presenten declaraciones de intereses privados, en 22 países se dispone de datos para supervisar el cumplimiento de las normativas de divulgación. Del mismo modo, los miembros del parlamento están obligados legalmente a revelar sus intereses privados en 32 países de la OCDE, pero solo 21 países reúnen datos suficientes para evaluar si todas las declaraciones se divulgaron en su totalidad. Los jueces de alto rango están obligados a revelar sus intereses en 19 países de la OCDE, pero los datos completos sobre la divulgación solo están disponibles en 10 países. La mayor brecha de supervisión se da en el caso de los funcionarios públicos de alto nivel, donde,

a pesar de un requisito legal en 26 países, solo 11 supervisan plenamente si se han realizado declaraciones de intereses privados.

La supervisión eficaz del cumplimiento de las normas es en sí misma una parte importante de la implementación, ya que permite a los gobiernos exigir cuentas a los titulares de cargos públicos por su conducta y garantizar que sus políticas y procesos sean eficaces. Es significativo señalar que existe una fuerte correlación entre la supervisión de las presentaciones de intereses y las tasas de presentación en la práctica. Entre los países

de la OCDE que recopilan íntegramente los datos pertinentes, las tasas medias de presentación de declaraciones de intereses son altas (100% para los parlamentarios y miembros del gobierno, y 93% y 97% para los jueces de alto rango y los funcionarios públicos de alto nivel, respectivamente). Los países que supervisan eficazmente las tasas de presentación pueden evaluar qué funciona y por qué y ajustar sus políticas y procesos para garantizar que se respete la integridad, lo que a su vez puede dar lugar a mayores tasas de presentación y a una mejor gestión de escenarios donde se presente un conflicto (Figura 5.2).

Figura 5.2. Declaraciones de intereses en toda la función pública: normativa, supervisión y práctica



Nota: Los datos para la normativa se basan en los valores de los criterios para "Todo miembro del gobierno / miembro del parlamento / miembro de los máximos órganos del poder judicial deben presentar una declaración de intereses, como mínimo al entrar y en cualquier renovación o cambio en el cargo público" y "Todo funcionario de alto nivel del poder ejecutivo recién nombrado o nombrado de nuevo debe presentar una declaración de intereses". Los datos para supervisión y práctica se basan en las estadísticas recopiladas para calcular los valores de los criterios para "La tasa de presentación de declaraciones de intereses de los: miembros del gobierno es del 100% en los últimos seis años / miembros del parlamento es de al menos el 90% en los últimos seis años / miembros de los máximos órganos del poder judicial es de al menos el 80% en los últimos cuatro años / funcionarios de alto nivel del poder ejecutivo recién nombrados o nombrados de nuevo es de al menos el 80% en los últimos cuatro años".

Cómo leer: Los miembros del gobierno (ministros) están legalmente obligados a revelar los intereses privados en el 88% de los países de la OCDE. Entre este 88% de los países, la divulgación de intereses privados se supervisa plenamente en el 76% de los países. Entre este 76% de los países, la tasa media de presentación de información sobre intereses por parte de los miembros del gobierno es del 100%.

Fuente: OCDE (2024^[7]), Indicadores de Integridad Pública de la OCDE.

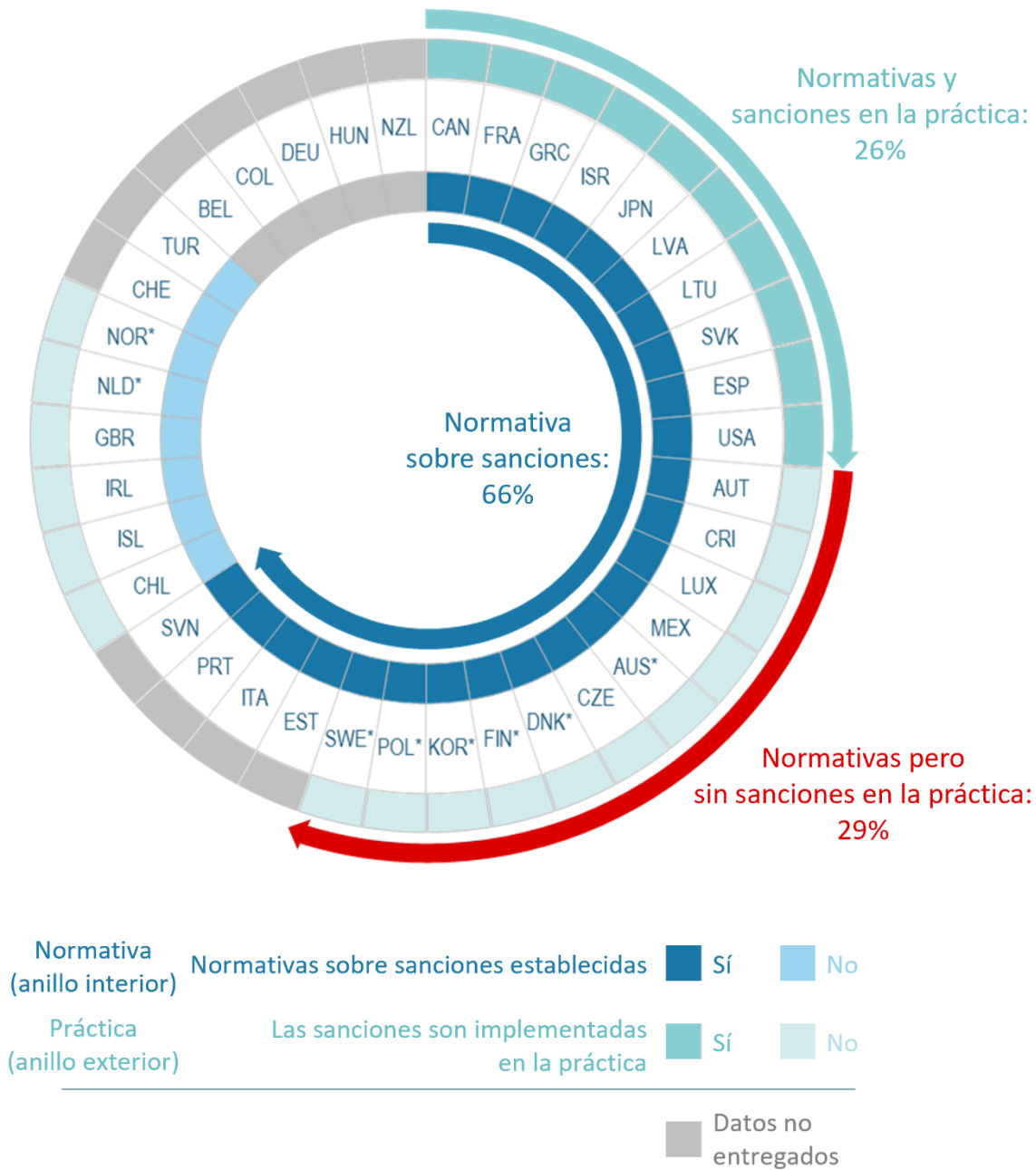
Además, muchos países de la OCDE no están resolviendo conflictos de intereses cuando un conflicto se detecta, y algunos países no pueden demostrar si se ha producido alguna solución. La mayoría de los países tienen políticas para la gestión de los conflictos de intereses, una parte importante de los cuales es la designación de un proceso para resolver los conflictos cuando se producen. Al gestionar la tensión entre intereses en competencia, estos procesos apoyan a los titulares de cargos para que desempeñen sus funciones públicas y protejan el interés público y la integridad de la organización (OCDE, 2003^[25]). Lo idóneo sería que las personas resolvieran los conflictos de intereses ellos mismos a medida que ocurren o internamente dentro de sus organizaciones. Sin embargo, en los casos en los que las autoridades responsables que cuentan con el mandato de supervisar la aplicación de las políticas de conflictos de intereses han detectado un conflicto, solo siete países de la OCDE pueden demostrar que esas autoridades han formulado recomendaciones para su solución en un plazo de 12 meses en los casos de conflictos de intereses detectados en los últimos tres años. Para los demás países, las autoridades responsables no han emitido recomendaciones para su resolución, lo que sugiere que los conflictos pueden estar sin resolver, o no tienen datos que demuestren que se están dando soluciones, lo que significa que los países no pueden verificar si se están resolviendo conflictos y se está mitigando el riesgo de corrupción que crean. Esto plantea interrogantes sobre la eficacia de la supervisión ejercida, pero también sobre la

aplicación general de las normas sobre conflictos de intereses en la práctica.

Las sanciones por incumplimiento de las normas sobre conflictos de intereses rara vez se aplican

La mayoría de los países de la OCDE han definido un conjunto de sanciones por incumplimiento de las normas sobre conflictos de intereses, pero en los casos de incumplimiento del marco normativo en los últimos tres años solo diez países han aplicado una sanción. Un total de ocho países no reúnen información sobre las sanciones impuestas (Figura 5.4). Los sistemas eficaces de integridad y lucha contra la corrupción deben combinar los mecanismos de aplicación de las normas para comportamientos inadecuados con el fomento de una alineación más coherente de los valores, principios y normas éticas compartidas, así como su adhesión a ellas (OCDE, 2017^[17]; Jenkins, 2022^[26]; Heywood et al., 2017^[27]). Sin embargo, si las sanciones no se aplican cuando sí deberían aplicarse de conformidad con el marco reglamentario, ello socava su efecto disuasorio y su utilidad para defender la integridad pública, y puede socavar la confianza en la eficacia del sistema de integridad pública en su conjunto. Los países que no recopilan datos sobre el uso de las sanciones no pueden determinar si sus normas sobre conflictos de intereses cumplen o no su función disuasoria.

Figura 5.4. Sanciones por infracciones de conflictos de intereses y su aplicación



Nota: Los países marcados con un asterisco (*) no tienen datos centralizados sobre la aplicación de las sanciones y, por lo tanto, no pueden proporcionar pruebas de que se cumple el criterio. Los datos de las normativas se basan en los valores del país para el criterio de "las sanciones por incumplimiento de las disposiciones sobre conflictos de intereses están definidas y son proporcionales a la gravedad del delito". En la práctica, los datos relativos a las sanciones se basan en los valores de los países para el criterio de que "durante los últimos tres años se ha emitido una serie de sanciones en casos de incumplimiento de las obligaciones de divulgación, no gestión o no resolución de una situación de conflicto de intereses".

Cómo leer: Ejemplo 1: Canadá ha aprobado reglamentos sobre sanciones por infracciones de conflictos de intereses y ha aplicado sanciones en la práctica. Ejemplo 2: Austria ha aprobado reglamentos sobre sanciones por infracciones de conflictos de intereses, pero no ha aplicado sanciones en la práctica.

Fuente: OCDE (2024^[7]), Indicadores de Integridad Pública de la OCDE.

StatLink  <https://stat.link/p9murg>

La mayoría de los países de la OCDE no saben si están mitigando los riesgos de la “puerta giratoria”

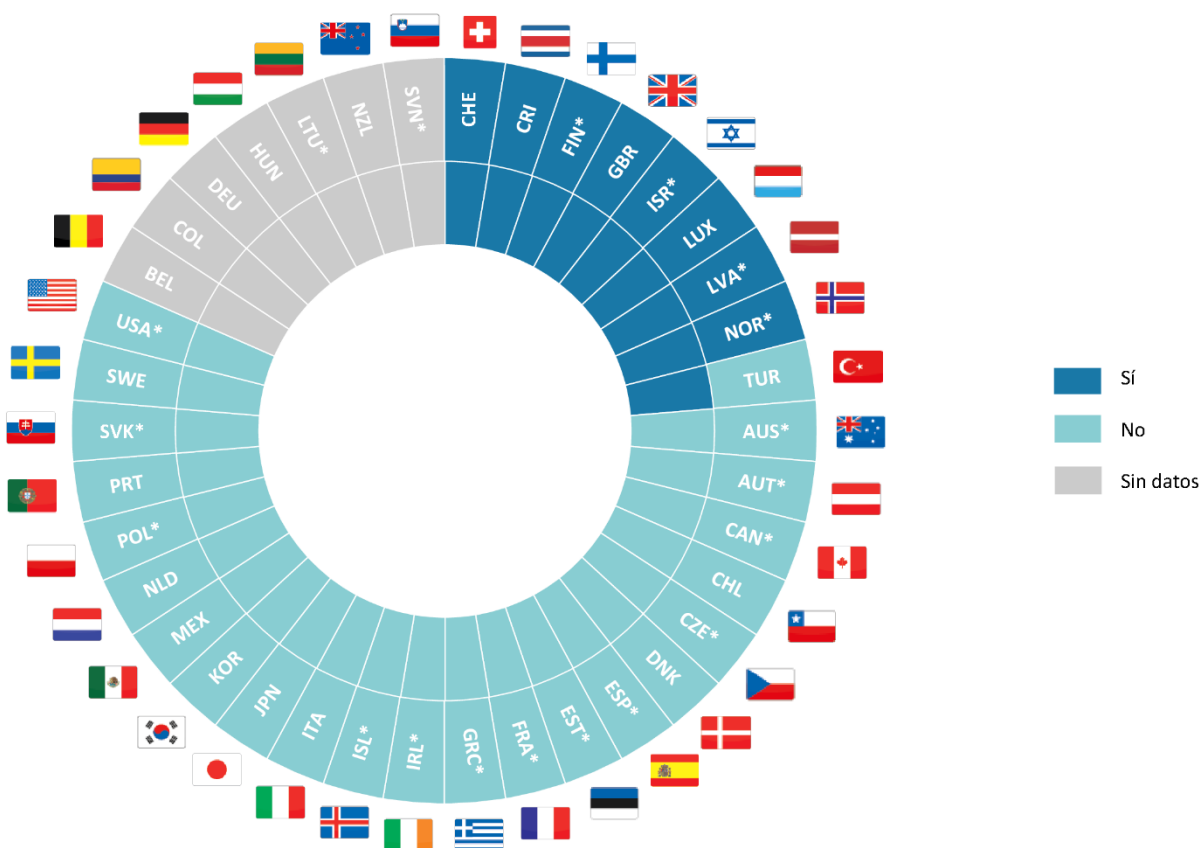
El movimiento de entrada y salida del sector público permite a los gobiernos beneficiarse de un mayor intercambio de competencias y conocimientos, un proceso que es particularmente valioso para lograr la transición verde (OCDE, 2014^[28]; OCDE, 2021^[19]). Sin embargo, si no se controla, este fenómeno de “Puerta giratoria” puede dar lugar a conflictos de intereses entre los titulares de cargos públicos, con una influencia indebida en la elaboración de políticas públicas y ventajas comerciales injustas (OCDE, 2014^[28]; OCDE, 2021^[19]; OCDE, 2018^[29]; Brezis and Cariolle, 2014^[30]; Lee and You, 2023^[31]; Strickland, 2023^[32]). Este es particularmente el caso de los titulares de cargos públicos que se trasladan a organizaciones privadas en sectores de los que antes eran responsables, o cabilderos que asumen posiciones en organizaciones en las que anteriormente gestionaban intereses. Si bien estos riesgos han sido típicamente a nivel nacional, el riesgo de que los titulares de cargos públicos utilicen sus redes y conocimientos en beneficio de intereses extranjeros es un desafío emergente (Charon and Jeangène Vilmer, 2021^[33]). Las restricciones temporales de post empleo público o periodos de inhabilidad para

los funcionarios públicos y cabilderos que les impiden tomar inmediatamente posiciones que implican el contacto con su antiguo empleador pueden ayudar a reducir los riesgos, al tiempo que permiten un valioso intercambio de conocimientos entre los sectores público y privado. 19 países de la OCDE han introducido períodos de inhabilidad para los titulares de cargos públicos, pero solo dos países han introducido períodos de inhabilidad para los cabilderos antes de que puedan asumir cargos públicos.

De mayor relevancia, la mayoría de los países de la OCDE, incluidos muchos con inhabilidades obligatorias, no están haciendo un seguimiento de las actividades posteriores al empleo de los titulares de cargos públicos. Solo nueve países de la OCDE recogen datos sobre la frecuencia con la que los ministros han asumido cargos en una organización del sector privado que opera en su antigua esfera de responsabilidad en los últimos cinco años. Solo ocho de ellos recogen los mismos datos para los funcionarios de mayor rango (Figura 5.5). Estos datos no necesariamente tienen que hacerse públicos, pero la falta de datos dificulta que los gobiernos evalúen si se están cumpliendo sus normas sobre la “puerta giratoria” y, por lo tanto, si están mitigando los riesgos de movimiento de entrada y salida de los cargos públicos.



Figura 5.5. Países que supervisan el movimiento de los titulares de cargos en sectores que antes regulaban



Nota: El círculo interno se basa en si se hace un seguimiento de la integridad de los ministros después del empleo. El círculo exterior se basa en si se hace un seguimiento de la integridad posterior al empleo de los altos funcionarios. Los países marcados con * tienen períodos de reflexión obligatorios para los funcionarios públicos.

Cómo leer: En Turquía, la integridad posterior al empleo solo es objeto de seguimiento para los ministros, y no para los altos funcionarios, y no hay períodos de reflexión obligatorios para los funcionarios públicos.

Fuente: OCDE (2024^[7]), Indicadores de Integridad Pública de la OCDE.

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



6 FINANCIAMIENTO POLÍTICO

Introducción

Garantizar la transparencia y la integridad en la financiación de los partidos políticos y las campañas electorales es crucial para la elaboración de políticas eficaces y democracias fuertes. Las contribuciones financieras permiten a las personas y entidades canalizar su apoyo a los candidatos, los partidos políticos y las cuestiones particulares que les interesan. Son un recurso necesario para que los candidatos y los partidos se presenten a elecciones y difundan ideas y manifiestos, facilitando la competencia y la toma de decisiones en las elecciones y campañas electorales (OCDE, 2020^[12]).

Sin embargo, la financiación de los partidos políticos también puede plantear riesgos significativos para la integridad de la toma de decisiones. Si no hay una regulación adecuada de la financiación de los partidos políticos y las campañas electorales, el dinero puede convertirse en un instrumento de influencia indebida y de captura de políticas. Estos riesgos han salido a la luz recientemente en el contexto de la oposición a las iniciativas verdes y la garantía de los derechos mineros, y en los estudios de los intentos de los Estados extranjeros de manipular los procesos democráticos en los países de la OCDE (Resimić, 2022^[34]; Graham, Daub and Carroll, 2017^[35]; Vandewalker and Norden, 2021^[36]; Intelligence and Security Committee of Parliament, 2023^[37]).

Este capítulo analiza cómo funcionan algunos de los mecanismos clave de los países de la OCDE para gestionar la transparencia y la integridad en el financiamiento; y muestra que:

- Las donaciones anónimas siguen siendo una grave preocupación en muchos países de la OCDE.
- Muchos partidos políticos no cumplen con las normas de transparencia.

En resumen, es necesario actualizar las normas e instituciones de financiamiento político existentes, ya que fueron diseñadas para proteger a las democracias en un contexto nacional décadas atrás, y no han evolucionado para protegerse de la influencia extranjera y los riesgos de corrupción transnacional.

Las donaciones anónimas siguen siendo una grave preocupación en muchos países de la OCDE

La falta de cobertura normativa en algunos países los está exponiendo a una influencia indebida a través del financiamiento político. Las contribuciones anónimas, especialmente cuando las donaciones privadas desempeñan un papel importante en la financiación política de un país, aumentan el riesgo de captura de políticas e influencia indebida, ya que no permiten el escrutinio de las fuentes de financiación ni una evaluación de la legalidad de las donaciones. También impiden el escrutinio y el análisis general de las donaciones y la influencia, como las tendencias en el volumen de donaciones por sector, o la proporción que ciertos donantes tienen en la financiación general de los partidos políticos (OCDE, 2016^[38]). Sin embargo, menos de la mitad de los países de la OCDE prohíben las donaciones anónimas, dejándolos expuestos a una influencia indebida y a riesgos de captura de políticas (Figura 6.1). Esto también permite que otros factores de alto riesgo, como las donaciones extranjeras y las donaciones de empresas estatales, contribuyan de forma anónima y eludan las prohibiciones actuales.

Las donaciones extranjeras pueden influir indebidamente en los candidatos y partidos políticos y dar lugar a una representación excesiva de los intereses de los agentes extranjeros en las instituciones públicas en lugar del interés público nacional. Las restricciones a las donaciones extranjeras y la transparencia y

trazabilidad de los fondos son, por lo tanto, elementos clave para mejorar la rendición de cuentas democrática e impedir que los agentes extranjeros influyan indebidamente en la política nacional (OCDE, 2016^[38]). Las donaciones de empresas de propiedad pública, o empresas de propiedad estatal (SOE, por sus siglas en inglés), pueden difuminar la línea entre lo público y lo privado y distorsionar los acuerdos marco de gobernanza entre las SOE y el Estado. Tal distorsión puede conducir al desvío inapropiado de fondos públicos para ejercer influencia indebida. También pueden aumentar el riesgo de que las donaciones se den a cambio de filiación política, o que las empresas de propiedad estatal se sientan capaces de buscar o aceptar exenciones no contempladas previamente en el marco legal o normativo (OCDE, 2019^[39]). Las relaciones políticas inapropiadas entre las empresas de propiedad

estatal y los titulares de cargos públicos también pueden afectar al desempeño de las empresas públicas, lo que podría empeorar la prestación de servicios y los resultados para el interés público (Baum et al., 2019^[40]). Por lo tanto, normativas estrictas que regulen este tipo de donaciones son medidas importantes para unas democracias justas y representativas y una elaboración de políticas eficaz.

Las prohibiciones de contribuciones a partidos políticos de Estados o empresas extranjeras o empresas estatales son normativas relativamente estándar entre los países de la OCDE: un promedio del 74% de los países han prohibido estas fuentes de financiación (Figura 6.1). Y tres países de la OCDE no prohíben ninguno de estos tipos de contribuciones a los partidos políticos (Figura 6.1).



Figura 6.1. Restricciones a las contribuciones financieras a los partidos políticos


Las normativas prohíben completamente
las contribuciones financieras de

	Donaciones anónimas	Estados extranjeros y empresas extranjeras	Empresas de propiedad pública
 Chile	✓	✓	✓
 Costa Rica	✓	✓	✓
 República Checa	✓	✓	✓
 Estonia	✓	✓	✓
 Francia	✓	✓	✓
 Islandia	✓	✓	✓
 Israel	✓	✓	✓
 Letonia	✓	✓	✓
 Lituania	✓	✓	✓
 Luxemburgo	✓	✓	✓
 México	✓	✓	✓
 Noruega	✓	✓	✓
 República Eslovaca	✓	✓	✓
 Eslovenia	✓	✓	✓
 España	✓	✓	✓
 Turquía	✓	✓	✓
 Suiza	✓	✓	✗
 Italia	✓	✓	
 Austria	✗	✓	✓
 Canadá	✗	✓	✓
 Finlandia	✗	✓	✓
 Japón	✗	✓	✓
 Corea	✗	✓	✓
 Polonia	✗	✓	✓
 Portugal	✗	✓	✓
 Reino Unido	✗	✓	✓
 Estados Unidos	✗	✓	✓
 Irlanda	✗	✓	✗
 Países Bajos	✗	✓	✗
 Grecia	✗	✗	✓
 Australia	✗	✗	✗
 Dinamarca	✗	✗	✗
 Suecia	✗	✗	✗

Nota: Los siguientes países de la OCDE imponen un umbral, pero no una prohibición total, a las donaciones anónimas: Australia, Austria, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Finlandia, Grecia, Irlanda, Japón, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido y Suecia. Australia impone un umbral a las contribuciones financieras de Estados extranjeros y empresas extranjeras. Irlanda impone un umbral a las contribuciones financieras de empresas de propiedad pública. Italia no proporcionó información sobre el criterio relativo a "empresas de propiedad pública". Alemania, Bélgica, Colombia, Hungría y Nueva Zelanda no proporcionaron datos.

Cómo leer: Las normativas en Chile imponen una prohibición completa a los partidos políticos de recibir contribuciones financieras de donaciones anónimas, Estados extranjeros y empresas extranjeras, así como de empresas de propiedad pública.

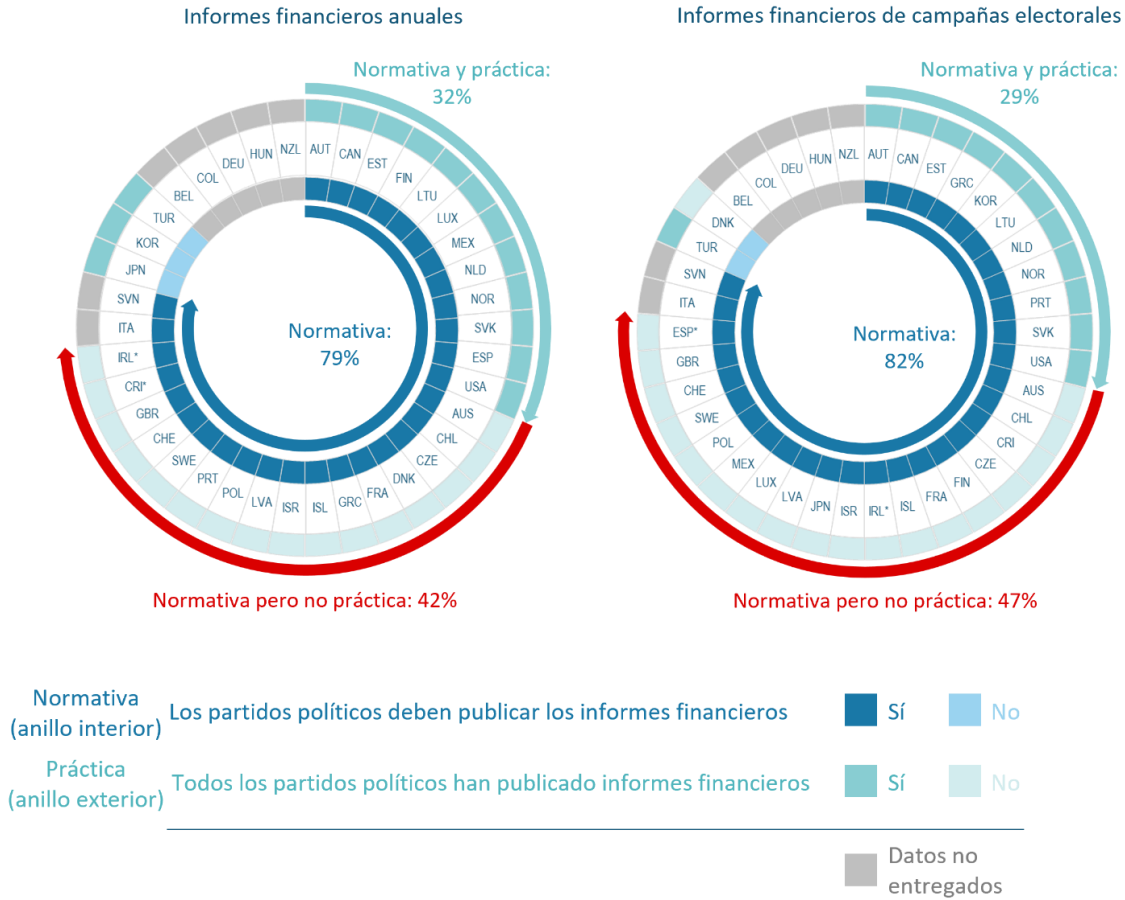
Fuente: OCDE (2024^[7]), Indicadores de Integridad Pública de la OCDE.

StatLink  <https://stat.link/54tbya>

Sin embargo, no siempre se cumplen los requisitos sobre la presentación de informes financieros y la transparencia de los partidos políticos. Solo en 15 países de la OCDE todos los partidos políticos han rendido cuentas anuales dentro de los plazos definidos por la legislación nacional en los últimos cinco años. Y en tan solo 12 países todos los partidos políticos han rendido cuentas relacionadas con las elecciones dentro de los plazos definidos por la legislación nacional para los dos

últimos ciclos electorales (Figura 6.3). En cuanto a los requisitos de transparencia, en 25 países los informes financieros de todos los partidos políticos están a disposición del público, y en 22 países todos los informes financieros están disponibles en una única plataforma en línea en un formato fácil de usar (Figura 6.3). Mayor cumplimiento de la normativa sobre financiamiento político y presentación de informes es imprescindible para los partidos políticos.

Figura 6.3. Transparencia de los partidos políticos – presentación oportuna de los informes financieros



Nota: Los países marcados con un asterisco (*) no disponen de datos centralizados sobre la práctica. En el caso de los informes financieros anuales, las normativas se refieren al criterio de que “los partidos políticos deben hacer públicos los informes financieros, incluidas todas las contribuciones que superen un límite máximo fijo” y la práctica se refiere al criterio de que “todos los partidos políticos han presentado cuentas anuales dentro de los plazos definidos por la legislación nacional durante los últimos cinco años”. Para los informes financieros de campañas electorales, la normativa se refiere al criterio “los partidos y/o candidatos deben notificar sus finanzas (financiación y gastos) durante las campañas electorales” y la práctica se refiere al criterio “todos los partidos políticos han presentado cuentas relacionadas con las elecciones dentro de los plazos definidos por la legislación nacional para los dos últimos ciclos electorales”.

Cómo leer: El 79 % de los países de la OCDE tienen normativas que exigen a los partidos políticos publicar informes financieros anuales; el 32% de los países de la OCDE tienen normativas que exigen a los partidos políticos publicar informes financieros anuales y todos los partidos políticos publicaron informes financieros anuales dentro de los plazos definidos por la legislación nacional en los últimos cinco años; el 42% de los países de la OCDE tienen normativas que exigen a los partidos políticos publicar informes financieros anuales, pero no todos los partidos políticos publicaron sus informes financieros anuales dentro de los plazos definidos por la legislación nacional en los últimos cinco años.

Fuente: OCDE (2024^[7]), Indicadores de Integridad Pública de la OCDE.



7 TRANSPARENCIA DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Introducción

La transparencia es un elemento central de una democracia funcional, y se sustenta en el derecho de acceso a la información, entendido como la capacidad de una persona para buscar, recibir, difundir y utilizar información (OCDE, 2022^[42]). La Recomendación de la OCDE sobre Gobierno Abierto hace hincapié en la importancia de la divulgación proactiva de “datos e información claros, completos, oportunos, fiables y pertinentes del sector público” (OCDE, 2017^[43]). Asimismo, la Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública fomenta la transparencia y la participación de las partes interesadas en todas las fases del proceso político y del ciclo de elaboración de políticas para promover la rendición de cuentas y el interés general, en concreto a través de: a) promover la transparencia y un gobierno abierto, garantizando el acceso a la información y los datos abiertos, junto con respuestas oportunas a las solicitudes de información; b) otorgar a todas las partes interesadas —en particular el sector privado, la sociedad civil y las personas— acceso al desarrollo e implementación de las políticas públicas (OCDE, 2017^[17]).

Proporcionar acceso a la información pública fortalece la integridad pública al fomentar la transparencia, permitiendo así a los ciudadanos obtener información sobre las actividades de sus gobiernos, los órganos de supervisión y las organizaciones de vigilancia para detectar posibles casos de corrupción o señalar alertas. Esto a su vez incentiva a los funcionarios a comportarse con integridad y aumenta la rendición de cuentas en la formulación de políticas públicas y la administración pública (OCDE, 2020^[12]). También existe una correlación entre la disponibilidad de la información pública, los niveles de confianza en el gobierno y la satisfacción con los servicios públicos. En promedio, el 51% de los

ciudadanos de todos los países que encuentran información sobre procesos administrativos fácilmente disponible confían en su gobierno nacional. Entre los ciudadanos que encuentran que la información no está fácilmente disponible, la confianza en el gobierno nacional es de solo el 22% (OCDE, 2022^[6]). Es importante destacar que la transparencia de la información pública es un principio fundamental de la gobernanza democrática y actúa como una defensa clave contra la amenaza de la injerencia extranjera, ya que permite un mayor escrutinio de las influencias sobre las políticas y la adopción de decisiones en las instituciones públicas y protege frente a los efectos de la desinformación.

Este capítulo analiza la situación entre los países de la OCDE para permitir la transparencia de la información pública y la divulgación proactiva de datos clave para las empresas y los ciudadanos. Demuestra que:

- Los países de la OCDE cuentan con normas e instituciones sólidas para promover la transparencia
- La publicación de datos o información relacionada con la defensa de la integridad se publica con menos frecuencia
- La transparencia es importante, especialmente en contextos de baja confianza.

Los países de la OCDE cuentan con normas e instituciones sólidas para promover la transparencia

La mayoría de los países de la OCDE han desarrollado reglas sólidas que permiten a los ciudadanos solicitar acceso a la información pública. Veintitrés países de la OCDE cuentan con normativas que establecen que

todas las instituciones públicas y personas físicas que desempeñan funciones públicas son titulares de información pública y que toda persona tiene derecho a solicitar acceso a esa información. En treinta y dos países de la OCDE existen procedimientos bien definidos para solicitar información, incluidos los plazos para tramitar las solicitudes y el derecho a apelar una decisión.

Sin embargo, estos procesos requieren que quienes hacen una solicitud sepan primero qué información están buscando, y las diversas excepciones permitidas en la mayoría de las leyes de acceso a la información que dejan un margen significativo para que los organismos públicos nieguen las solicitudes. Una forma de abordar estas deficiencias es mediante la publicación

proactiva de datos gubernamentales. No obstante, las normativas sobre la publicación proactiva de datos están actualmente poco desarrolladas. Se requiere que los datos estén abiertos por defecto¹ en 17 países de la OCDE, y que las normativas especifiquen la lista de conjuntos de datos que se publicarán en línea en 26 países de la OCDE (Figura 7.1). Este número ha aumentado con la aprobación del acto de ejecución (2023/138) de la Directiva de Datos Abiertos de la UE (2019/1024), que estableció una lista de conjuntos de datos² que deben publicarse de forma proactiva en todos los países de la UE. Más países deberían seguir este camino, ya que dicha divulgación proactiva permitirá a los ciudadanos y las empresas comprender mejor las actividades de sus gobiernos.



Figura 7.1. Normas de transparencia de los países de la OCDE
La normativa establece

		Toda persona tiene derecho de acceso a la información pública	Lista de conjuntos de datos e información que debe divulgarse	Los datos gubernamentales están «abiertos por defecto»
	República Checa	✓	✓	✓
	Estonia	✓	✓	✓
	Finlandia	✓	✓	✓
	Francia	✓	✓	✓
	Grecia	✓	✓	✓
	Irlanda	✓	✓	✓
	Italia	✓	✓	✓
	Países Bajos	✓	✓	✓
	Polonia	✓	✓	✓
	Portugal	✓	✓	✓
	República Eslovaca	✓	✓	✓
	Eslovenia	✓	✓	✓
	España	✓	✓	✓
	Canadá	✓	✓	✗
	Chile	✓	✓	✗
	Costa Rica	✓	✓	✗
	Dinamarca	✓	✓	✗
	Letonia	✓	✓	✗
	Luxemburgo	✓	✓	✗
	México	✓	✓	
	Islandia	✓	✗	✗
	Japón	✓	✗	✗
	Reino Unido	✓	✗	✗
	Austria	✗	✓	✓
	Israel	✗	✓	✓
	Lituania	✗	✓	✓
	Estados Unidos	✗	✓	✓
	Australia	✗	✓	✗
	Suecia	✗	✓	✗
	Corea	✗	✗	✗
	Noruega	✗	✗	✗
	Suiza	✗	✗	✗
	Turquía	✗	✗	✗

Nota: México no facilitó información para el criterio relativo a “abierto por defecto”. No se facilitaron datos sobre Alemania, Bélgica, Colombia, Hungría y Nueva Zelanda.

Fuente: OCDE (2024^[7]), Indicadores de Integridad Pública de la OCDE.

StatLink  <https://stat.link/iga35f>

Además, la mayoría de los países de la OCDE han creado las instituciones necesarias para garantizar el acceso a la información pública. Veintidós países han establecido un órgano de supervisión, mientras que 28 países han establecido un órgano encargado de supervisar la publicación de datos abiertos. Estas instituciones desempeñan un papel importante para garantizar que los organismos públicos cumplan las normas vigentes, aumentando así la transparencia gubernamental. Estos órganos suelen ser comisiones de información, agencias u órganos independientes con un mandato específico para el acceso a la información como parte de una amplia gama de otros temas (por ejemplo, derechos humanos, discriminación, género), o una autoridad del gobierno central. Para ser eficaces, estos órganos deben tener un mandato reglamentario claro, recursos suficientes y sostenidos, y capacidad de aplicación y sanciones (OCDE, 2022^[42]).

La publicación de datos o información relacionados con la defensa de la integridad se realiza con menos frecuencia

En la práctica, la divulgación proactiva de conjuntos de datos clave de la administración pública es algo común. Todos los países de la OCDE publican los resultados de las elecciones y los proyectos de ley enviados al parlamento. Casi todos los países de la OCDE publicaron el presupuesto estatal, las licitaciones públicas, las versiones consolidadas de las leyes, el registro de empresas y el registro de la propiedad. Sin embargo, otros datos clave para promover la integridad y detectar la corrupción son menos comunes. Menos de la mitad de los países de la OCDE publican proactivamente los programas de las reuniones gubernamentales, declaraciones de renta e informes resumidos sobre el acceso a las solicitudes de información. Menos de una tercera parte publica las agendas de los ministros, las declaraciones de intereses y los sueldos de los altos funcionarios públicos. Solo uno de cada cinco países miembros de la OCDE publica datos agregados sobre el cabildeo (Figura 7.2). Estos conjuntos de datos son clave para mantener la integridad y deben estar disponibles públicamente. Las amenazas de corrupción relacionadas con la influencia extranjera y la transición verde solo pueden ser contrarrestadas en democracias maduras insistiendo en la apertura.



Figura 7.2. Divulgación proactiva de conjuntos de datos por parte de los países de la OCDE



Nota: Las cifras no incluyen los países que no proporcionaron datos.
 Fuente: OCDE (2024^[7]), Indicadores de Integridad Pública de la OCDE.

La transparencia es importante, especialmente en contextos de baja confianza

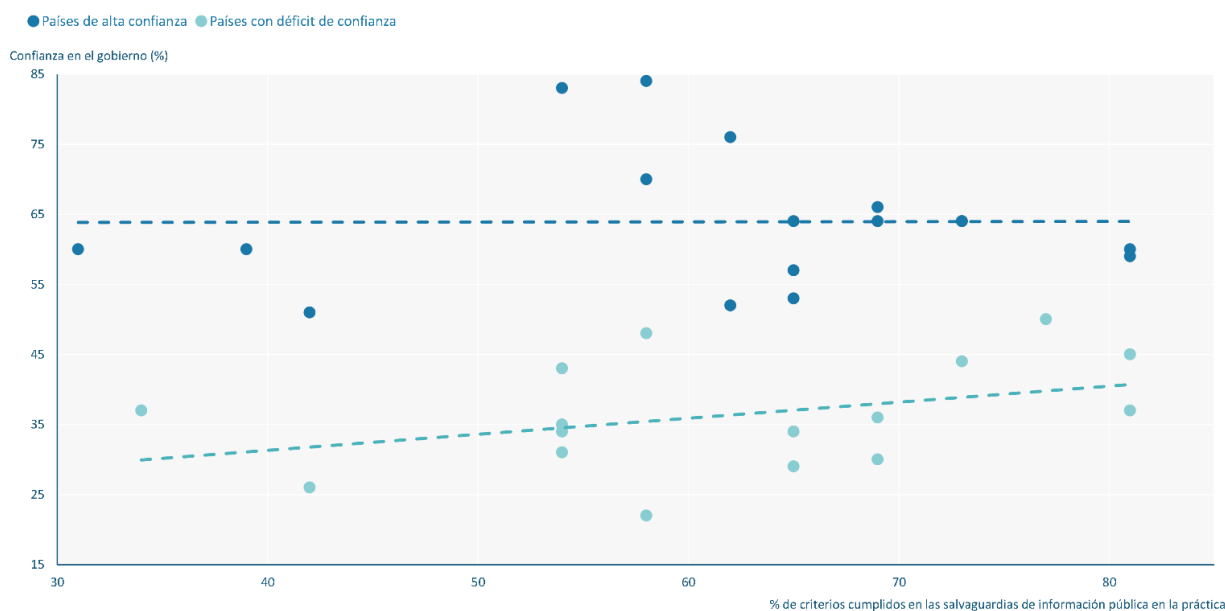
Los niveles de confianza están estrechamente vinculados a la forma en que las personas perciben la calidad de las instituciones gubernamentales en los países democráticos y su asociación con ellas (OCDE, 2023^[44]). Entender los factores de confianza es importante para los gobiernos que buscan mejorar la gobernanza democrática, responder a las cuestiones más importantes del momento y, en última instancia, salvaguardar la prosperidad y el interés público.

La Encuesta sobre Confianza de la OCDE reveló que la transparencia era uno de los principales factores de confianza pública en los gobiernos de la OCDE, ya que permite a estos involucrar a los ciudadanos y las partes interesadas, incluir sus perspectivas y conocimientos, y promover la cooperación en el diseño y la implementación de políticas (OCDE, 2020^[12]; OCDE, 2023^[44]). La Encuesta sobre Confianza arrojó que, en promedio, casi dos terceras partes de los encuestados creen que la información sobre un procedimiento

administrativo estaría fácilmente disponible si la necesitaran, y que aquellos que perciben que la información gubernamental es abierta y transparente también tienen mayores niveles de confianza en el gobierno (OCDE, 2022^[6]).

El análisis de la relación entre los datos de los Indicadores de Integridad Pública de la OCDE sobre la divulgación proactiva de información y los datos de la Encuesta sobre Confianza de la OCDE complementa estos resultados sobre las percepciones. De hecho, este nuevo análisis muestra que existe una correlación positiva y significativa entre la transparencia de la información pública y los mayores niveles de confianza en los países que experimentan un déficit de confianza (países en los que menos de la mitad de la población confía en el gobierno o son neutrales). En los países con alta confianza y alta transparencia de la información pública no existe una correlación significativa, lo que muestra que el impacto de las mejoras marginales en la información pública sobre los niveles de confianza no puede observarse estadísticamente, y otros motores de confianza pueden ser más importantes para este grupo de países (Figura 7.3).

Figura 7.3. Confianza y transparencia de la información pública en los países de la OCDE



Nota: La Encuesta sobre Confianza de la OCDE de 2021 abarcó los siguientes países en la figura: AUS, AUT, CAN, DNK, EST, FIN, FRA, GBR, ISL, IRL, JPN, KOR, LVA, LUX, NLD, NOR, PRT y SWE. La Encuesta Mundial de Gallup 2021 cubrió: CHE, CHL, CRI, CZE, ESP, GRC, ISR, ITA, LTU, MEX, SVK, SVN, TUR y USA. La cifra no incluye los países que no proporcionaron datos.

Cómo leer: En los países en los que la confianza en el gobierno es inferior al 50%, existe una correlación positiva entre mayores niveles de transparencia de la información pública y mayor confianza en el gobierno. Los puntos representan los países, y las líneas de puntos son líneas de tendencia para cada categoría. Una pendiente ascendente indica una correlación positiva.

Fuente: OCDE (2024^[7]), Indicadores de Integridad Pública de la OCDE; Encuesta sobre Confianza de la OCDE; y Encuesta Mundial de Gallup.

StatLink <https://stat.link/x4p6wj>

Notas

¹ Esto significa que los datos gubernamentales deben ser públicos a menos que su publicación entre en conflicto con otros principios. Los datos deben publicarse en cualquier formato o lenguaje preexistente y, cuando sea apropiado, por medios electrónicos en formatos abiertos, legibles por máquina, accesibles, localizables y reutilizables, completos con sus metadatos.

² Estos conjuntos de datos se agrupan en las siguientes categorías: datos geoespaciales, datos de observación de la Tierra y del medio ambiente, datos meteorológicos, estadísticas sobre una serie de indicadores económicos y demográficos, datos sobre empresas y propiedad de empresas, y datos sobre movilidad.



8 TRANSICIÓN VERDE

Introducción

Abordar el cambio climático y otros objetivos ambientales es una prioridad tanto para los gobiernos de la OCDE, como para otros países. Frente a este desafío a largo plazo, complejo y sistémico, la elaboración de políticas públicas se encuentra bajo una presión sin precedentes, ya que los gobiernos tratan de gestionar compromisos difíciles e intereses que compiten entre sí, y responder a circunstancias desconocidas y que cambian rápidamente. Esto crea una infinidad de riesgos para la integridad. Para complicar aún más las cosas, los gobiernos no pueden cumplir los objetivos climáticos por sí mismos, y la respuesta al cambio climático y la transición verde requiere la experiencia, los conocimientos y la innovación de una serie de agentes, en particular del sector privado, lo que aumenta aún más los riesgos para la integridad. Es arriesgado y todavía no existe una conciencia generalizada de los riesgos y oportunidades que plantean la lucha contra la corrupción y la integridad.

Este capítulo tiene como objetivo concientizar y analizar cómo la velocidad y la escala de la transición verde están ejerciendo una presión creciente sobre los sistemas de integridad pública en los países de la OCDE. También examina cómo este impacto en la integridad pública puede a su vez conducir a un desarrollo de políticas verdes menos efectivo. Considera que:

- El cabildeo engañoso y los conflictos de intereses pueden estar obstaculizando la realización de la transición verde;
- La aplicación rigurosa de la normativa contra la corrupción transnacional también puede contribuir a la transición verde.

El cabildeo engañoso y los conflictos de intereses pueden estar obstruyendo la realización de la transición verde

La transición verde abre nuevas vulnerabilidades a los riesgos de integridad

Los gobiernos de la OCDE se han comprometido a cumplir sus objetivos climáticos y de sostenibilidad mediante la cooperación con una amplia gama de agentes externos. Este aumento de la participación aporta una gama más amplia de intereses, conocimientos y experiencia para influir en el proceso de formulación de políticas públicas. Para los sectores empresariales y las industrias que, a menudo, tienen intereses importantes en los debates en curso, las negociaciones y el desarrollo de políticas en torno al cambio climático, el cabildeo es crucial. Se confía en los funcionarios públicos y los políticos para trazar un camino hacia adelante en la transición verde, tomando decisiones en el interés público para las generaciones actuales y futuras, no para beneficio privado.

La evidencia del cabildeo y otras prácticas de influencia destinadas a bloquear el progreso en las políticas sobre el cambio climático demuestra los riesgos que este aumento de la participación puede acarrear. Las empresas de petróleo y gas gastan sumas significativas en actividades de influencia, superando con creces el gasto equivalente de los grupos de defensa ambiental y las empresas de energía limpia (Resimić, 2022^[34]; McCarthy, 2019^[45]; Slowiczek, 2022^[46]). Por ejemplo, un análisis de los documentos y comunicaciones internos de una importante compañía de petróleo y gas entre 1977 y 2014 encontró que, si bien su propia investigación había establecido que el cambio climático se debía a la actividad humana, la compañía se involucró en varias prácticas para plantear dudas, influir en la opinión pública y reducir la presión normativa para frenar las emisiones de CO₂ (Conway and Oreskes,

2010^[47]; Supran and Oreskes, 2017^[48]). Las compañías de petróleo y gas también han sido los principales contribuyentes a laboratorios de ideas (*think tanks*) y grupos de frente que cuestionan la ciencia climática establecida y han financiado campañas engañosas de marca o anuncios en redes sociales (Influence Map, 2022^[49]; Graham, Daub and Carroll, 2017^[35]). Además, durante los debates en torno a la introducción de un impuesto sobre el carbono durante la cumbre COP26, una serie de poderosos intereses buscaron un trato favorable, como un impuesto sobre el carbono hecho a medida, eludiendo la legislación o asegurándose de que estuvieran exentos del impuesto (Conway and Hermann, 2021^[50]). Si bien estos casos no son representativos de todo el cabildeo sobre objetivos climáticos, estas prácticas de cabildeo ilegítimas o engañosas afectan la integridad pública, ya que disminuyen la capacidad de los titulares de cargos públicos para actuar en el interés público. En el peor de los casos, cuando la actividad de cabildeo está diseñada para influir en el desarrollo de políticas públicas lejos de la ciencia establecida, también aumenta el riesgo de que se haga una política que sea menos adecuada para cumplir los objetivos climáticos de los gobiernos y lograr la transición verde.

La transición verde es susceptible a la manipulación por parte de entidades extranjeras

Los casos de operaciones prolongadas en los países de la OCDE revelan cómo las potencias extranjeras explotan las debilidades en los marcos de integridad de los Estados objetivo. Estas hazañas les permiten establecer estructuras de influencia, acceder a los mercados energéticos e influir en los países que se esfuerzan por asegurar fuentes de energía renovables y fiables. Por ejemplo, las empresas energéticas extranjeras afiliadas al Estado han aprovechado los vacíos en las normativas de cabildeo y las políticas de puerta giratoria para contratar a funcionarios gubernamentales actuales y antiguos a nivel nacional y local, con el objetivo de influir en los procesos de toma de decisiones en los Estados objetivo (Correctiv, 2022^[51]). Además, los Estados extranjeros han empleado campañas de desinformación para presentar su suministro de recursos naturales como una solución demasiado viable para cumplir con los objetivos climáticos (Influence Map, 2022^[52]). También han movilizado diásporas y se han infiltrado en laboratorios

de ideas, instituciones académicas y segmentos del sector privado para obtener apoyo en los Estados objetivo con el fin de comprar en sus mercados (Correctiv, 2022^[51]). Si bien la mayoría de los contactos con proveedores extranjeros son legítimos y pueden reforzar la capacidad de los países para facilitar la transición verde y alcanzar los objetivos climáticos, numerosos casos en los países de la OCDE han demostrado los efectos adversos de la influencia extranjera indebida. Estos efectos incluyen una dependencia excesiva en las importaciones de energía extranjeras o una disminución de la confianza y la inversión en determinadas soluciones de la transición verde, como la energía nuclear. Por consiguiente, en los casos en los que las salvaguardias de los países en relación con el cabildeo, la desinformación y las prácticas de puerta giratoria son inadecuadas, los países siguen siendo vulnerables a la injerencia extranjera en sus esfuerzos por promover la transición verde y cumplir los objetivos climáticos.

Los grupos de expertos y asesores sobre el clima presentan altos riesgos

Muchos gobiernos de la OCDE también se están beneficiando de contribuciones externas sobre iniciativas climáticas a través de órganos consultivos y grupos de expertos. Los sólidos regímenes de conflictos de intereses, las normativas de financiamiento político, las normativas de cabildeo y las agendas de gobierno abierto proporcionarán un marco para que tales contribuciones se realicen de manera que se respeten los principios democráticos de integridad y rendición de cuentas. Estos grupos pueden aportar conocimientos y aptitudes muy necesarios para el desarrollo de políticas públicas. Dependiendo de su estatus y mandato, estos órganos pueden proporcionar análisis a los parlamentos o gobiernos sobre los riesgos relacionados con el clima, supervisar el progreso en los compromisos climáticos internacionales o llevar a cabo modelos y planificación de escenarios. Pueden estar formados únicamente por investigadores o académicos, o también pueden incluir, por ejemplo, ingenieros, economistas, directores de laboratorios de ideas, funcionarios del sector público en general, y miembros del sector privado y las organizaciones de la sociedad civil con experiencia en política climática (OCDE, 2022^[53]). Sin embargo, estos grupos pueden aumentar los riesgos en torno a los conflictos de intereses y la puerta giratoria, especialmente cuando no cuentan con normas

adecuadas de transparencia e integridad que garanticen la legitimidad de su asesoramiento. Los representantes del sector privado que participan en esos grupos suelen tener acceso directo a los procesos de formulación de políticas públicas sin ser considerados cabilderos ni estar sujetos a normas y convenciones sobre colaboración con organizaciones externas. Varios estudios han analizado cómo, ya sea conscientemente o no, los miembros de estos grupos pueden favorecer los intereses de su empresa o industria, aumentando el riesgo de que la política no se haga en el interés público o no sea tan efectiva como podría haber sido de otro modo (Conway and Hermann, 2021^[50]; OCDE, 2022^[53]).

Un mejor desempeño de los marcos de cabildeo y conflictos de intereses es clave para la transición verde

Estos riesgos potenciales en torno al cabildeo y los conflictos de intereses pueden extenderse a todo el sector público. Muchos aspectos de la respuesta al cambio climático, como las energías renovables o la descarbonización, se caracterizan por un trabajo estrecho entre los agentes del sector público y el privado. En muchos casos, esta estrecha colaboración y movimiento entre los sectores es una fuente importante de conocimientos y experiencia, y los gobiernos deberían esperar seguir beneficiándose de los conocimientos que pueden aportar. Sin embargo, ejemplos de países de la OCDE han demostrado que el cabildeo ilegítimo o engañoso y los conflictos de intereses también pueden aumentar el riesgo de colusión entre sectores y captura estatal (Resimić, 2022^[34]; Pons-Hernández, 2022^[54]; Huter et al., 2018^[55]). En algunas ocasiones, estos casos han disuadido de la transición a iniciativas verdes, han impedido la realización de objetivos climáticos o han llevado a un uso menos eficiente de los fondos para proyectos climáticos (Resimić, 2022^[34]).

Los países deben garantizar que sus marcos de integridad pública sigan siendo resilientes frente a los desafíos adicionales que la transición verde presenta para la formulación de políticas públicas. Esto no es solo para que los titulares de cargos públicos sigan actuando en el interés público bajo el peso de otros intereses en competencia. También se debe a que hacerlo puede garantizar una política climática más eficaz, en lugar de una política que represente las preferencias de sectores e industrias que, según la evidencia, a veces pueden tener diferentes agendas. Los países de la OCDE

deberían considerar la manera de mejorar el rendimiento de sus marcos de cabildeo, como se analizó en el Capítulo 4 supra, ampliando los requisitos de divulgación del cabildeo para incluir información sobre el objetivo de las actividades de cabildeo, sus beneficiarios, las decisiones específicas y los tipos de prácticas utilizadas, incluido el uso de las redes sociales como herramienta de cabildeo. También podrían mejorar sus requisitos de transparencia, publicando datos sobre las reuniones de funcionarios públicos clave que participan en la toma de decisiones sobre el clima y el medio ambiente, e introduciendo criterios precisos y claros para la concesión de licencias y contratos. Los países también deben asegurar que sus conflictos de intereses y sus políticas de puerta giratoria sean lo suficientemente sólidos como para hacer frente a la presión adicional de la transición verde, y que los marcos que tienen se estén implementado. También deben fortalecer sus reglas en torno al financiamiento político, para permitir la comparación pública entre las agendas que las corporaciones están financieramente apoyando, y las declaraciones públicas que pueden estar haciendo en apoyo de las agendas climáticas.

Riesgos en los minerales de transición

La carrera por asegurar los minerales de transición es una parte importante de la transición verde, y es particularmente vulnerable al riesgo de corrupción. Las transiciones energéticas y digitales del mundo dependen de la vasta expansión de las energías renovables y de la electrificación de la economía mundial. El desarrollo de esta infraestructura y capacidad de producción depende de grandes cantidades de minerales y otras materias primas críticas (Recuadro 8.1). El desarrollo del suministro para satisfacer la demanda de minerales prevista requiere aumentos sustanciales en la minería y la producción de minerales clave de transición (AIE, 2021^[56]; OCDE, 2023^[57]). Existen abundantes suministros identificados de estos minerales, pero persisten brechas entre las actuales inversiones previstas para extraerlos y las metas globales de cero emisiones netas, particularmente en relación con el litio (AIE, 2023^[58]). Para cumplir con el escenario de cero neto, la Agencia Internacional de Energía proyecta una necesidad de inversión adicional requerida en la capacidad de minería de transición de entre 360 mil y 450 mil millones de USD para 2030 (AIE, 2023^[58]). Los países de la OCDE están tratando de superar estos desafíos a través de nuevas inversiones

sustanciales y una ola de nuevas políticas y normativas (AIE, 2023^[58]; AIE, 2021^[56]). Al hacerlo, los países se están enfrentando a riesgos de corrupción en toda la cadena de suministro, poniendo en peligro la integridad pública y haciendo más difícil la obtención de suministros minerales y el cumplimiento de los objetivos climáticos y de desarrollo (EITI, 2023^[59]).

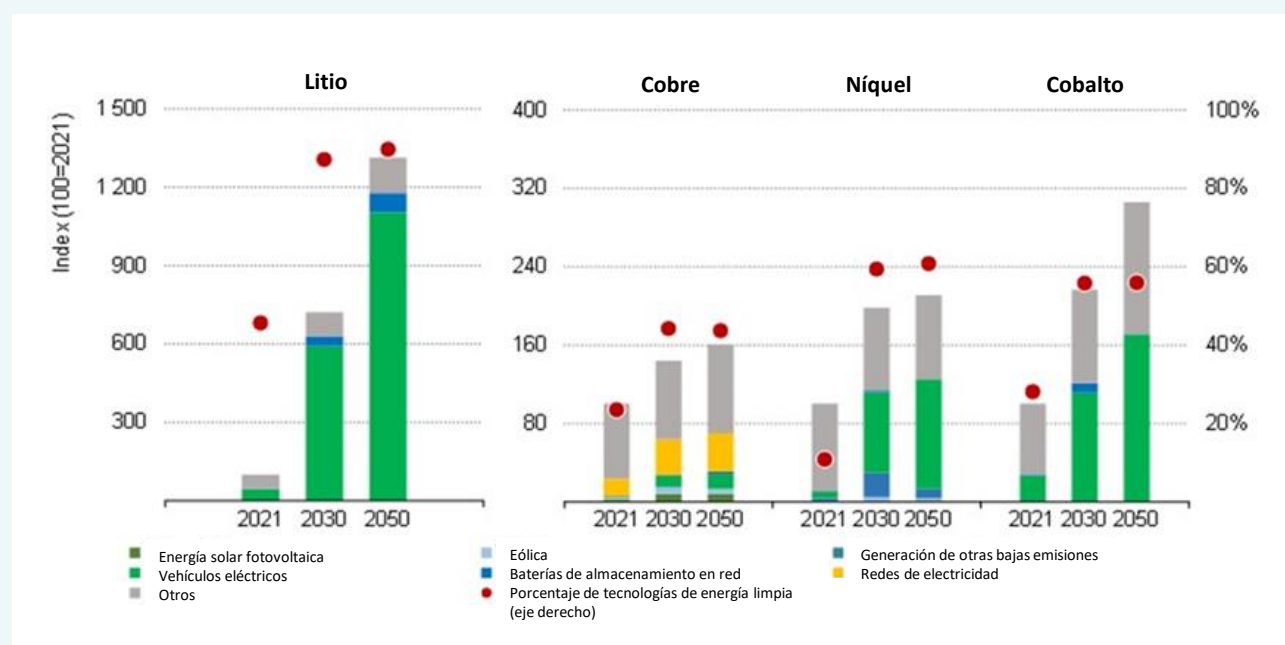
Los países de la OCDE deben garantizar que los titulares de cargos públicos que trabajan en la concesión de licencias y la regulación estén sujetos a procesos adecuados de conflictos de intereses y que, cuando proceda, las decisiones sobre la concesión de licencias estén sujetas a estrictos requisitos de transparencia y de políticas de gobierno abierto. Los riesgos de corrupción

en los minerales de transición son transnacionales por naturaleza y todos los gobiernos de la OCDE se enfrentan a una mayor presión por parte de sectores e industrias a nivel nacional e internacional que tratan de dar forma y aceptar los objetivos ecológicos y de sostenibilidad y las políticas necesarias para alcanzarlos. Este aumento del compromiso entre los sectores público y privado es en parte producto de la dependencia de los gobiernos en el sector privado para contribuir a la transición verde. Pero cuando esta actividad de cabildeo es mayor, los países de la OCDE deben asegurarse de que sus reglas sobre cabildeo sean integrales y se apliquen para garantizar que los responsables políticos continúen actuando en el interés público.

Recuadro 8.1. Crecimiento de la energía renovable y la electrificación y la demanda de minerales asociada

La energía eólica y la solar deberían representar el 40% de la generación de energía para 2050 para cumplir los objetivos de cero neto del mundo (AIE, 2023^[60]; OCDE, 2023^[57]). Se prevé que la producción mundial de vehículos eléctricos se multiplique por seis para 2030, con la Unión Europea y varios países ya moviéndose para prohibir las ventas de vehículos no eléctricos (AIE, 2023^[60]). La demanda de minerales para tecnologías de energía limpia crecerá 3,5 veces en 2050 para cumplir con los objetivos de transición verde del mundo (AIE, 2021^[56]). El uso de estos minerales exclusivamente para estas tecnologías ya ha aumentado en torno al 20% entre 2016 y 2021 (AIE, 2023^[60]). El aumento de la demanda y de los precios ha hecho que el tamaño del mercado de los minerales clave de transición se haya duplicado en los últimos cinco años hasta los 320 mil millones de USD (AIE, 2023^[58]).

Figura 8.1. Pronóstico de la demanda mundial de minerales de transición por uso final en el Escenario Cero Neto de la AIE



Fuente: (AIE, 2023^[58]).

La concesión de licencias y aprobaciones para proyectos mineros es particularmente vulnerable a la corrupción, independientemente de la etapa de desarrollo económico del país, el contexto político, la región geográfica o el tamaño y madurez de sus sectores mineros (TI, 2017^[61]; OCDE, 2021^[62]; EITI, 2023^[59]). Los titulares de cargos públicos que trabajan en procesos de concesión de licencias corren el riesgo de una influencia indebida, ya que algunas empresas están respondiendo a una mayor demanda buscando un trato o acceso preferentes para acelerar los procesos de concesión de licencias o para ocultar o compensar las solicitudes engañosas o inadecuadas (TI, 2022^[63]). Estos riesgos en el proceso de concesión de licencias son especialmente graves cuando hay una mayor toma de decisiones discrecionales, criterios de evaluación poco claros u oportunidades limitadas para el escrutinio y la participación del público. Del mismo modo, los reguladores y los responsables políticos están bajo presión para relajar las normas regulatorias a fin de mejorar las oportunidades de inversión. Ejemplos de titulares de cargos públicos con estrechos vínculos con la industria minera son comunes, y en algunos casos

parecen haber llevado a cambios normativos o legislativos para favorecer proyectos mineros particulares (Resimić, 2022^[34]). Los gobiernos también están impulsando cada vez más los requisitos de contenido local, en los que las empresas mineras extranjeras deben asociarse con proveedores locales o procesadores y refinerías nacionales (OCDE, 2021^[62]). Ha habido ejemplos de titulares de cargos públicos que presionan a las empresas mineras para que se asocien con empresas locales favorecidas o con aquellas que tienen estrechos vínculos políticos o familiares (Resimić, 2022^[34]; TI, 2022^[63]). Ha habido asimismo casos de soborno relacionados con la adquisición de contratos de infraestructura energética, por ejemplo, para la construcción de represas o plataformas, acuerdos de comercio de productos básicos y corrupción en las operaciones de exportación. Muchas investigaciones de estos casos implicaban a empresas de propiedad estatal que tenían derechos para extraer o comercializar hidrógenos y minerales. Los casos de corrupción en estos sectores suelen ser sumamente complejos y transnacionales, y afectan a varias jurisdicciones.

Los países de la OCDE a lo largo de toda la cadena de suministro, incluidos los secundarios, están experimentando un auge de cabildeo en relación con los minerales de transición. Las estimaciones sugieren que las empresas mineras y las empresas que dependen de los minerales de transición gastaron más de 21 millones de euros al año haciendo cabildeo sobre la Comisión Europea desde 2014 (Friends of the Earth, 2023^[64]). En los Estados Unidos, más de 30 compañías de minerales y baterías han contratado empresas de cabildeo por primera vez bajo la administración actual (Politico, 2023^[65]). Este cabildeo está dirigido a una serie de cuestiones. Una de ellas son las ambiciones climáticas anunciadas y esperadas por los propios gobiernos, ya que las empresas buscan dar forma a objetivos y reducir las incertidumbres en torno a posibles futuros que podrían obstaculizar sus decisiones de inversión y causar desequilibrios entre la oferta y la demanda (AIE, 2021^[56]). Los esfuerzos del cabildeo también han tenido como objetivo dar forma y mejorar el acceso a los miles de millones de dólares asignados por las iniciativas de los gobiernos de la OCDE para estimular la transición verde, como las garantías de préstamos o los incentivos fiscales para las industrias verdes (Friends of the Earth, 2023^[64]; Politico, 2023^[65]). En otros casos, empresas y particulares de la cadena de suministro de minerales han hecho cabildeo a los gobiernos de la OCDE para que levanten las sanciones que se les aplican por irregularidades. Este cabildeo se ha centrado en las conexiones tanto en los países productores como en los países de la OCDE (CBS News, 2022^[66]). Y hay una mayor presión sobre los gobiernos en relación con la negociación de alianzas estratégicas con los países productores, la designación de nuevos minerales de transición (especialmente el cobre), la inversión en capacidades de refinado y reciclaje, o mejoras en la infraestructura nacional común y el acceso a terrenos industriales (Australian Financial Review, 2023^[67]; The Africa Report, 2023^[68]; Bloomberg, 2023^[69]; Friends of the Earth, 2023^[64]).

La aplicación sólida de la ley contra la corrupción transnacional también puede contribuir a la transición verde

El soborno internacional, en particular cuando no se recibe una respuesta firme de las fuerzas del orden, es una forma importante de socavar las respuestas de los gobiernos al cambio climático. Un desafío clave, por ejemplo, en los sectores forestal, pesquero o de

conservación es la captura regulatoria, un fenómeno en el que las agencias reguladoras encargadas de salvaguardar el interés público se ven influenciadas o controladas por las industrias que están destinadas a supervisar. La captura regulatoria a menudo involucra a redes delictivas transnacionales que utilizan el soborno para explotar oportunidades de altos beneficios, diferencias legales entre países, bajo riesgo de detección y sanciones marginales (Europol, 2022^[70]). Este tipo de relaciones corruptas entre la industria privada y las autoridades reguladoras, a menudo con la participación de empresarios delictivos, pueden conducir a una aplicación laxa de las normas, e incentivar a las empresas a participar en prácticas ilegales e insostenibles sin temor a posibles repercusiones. Este debilitamiento del marco regulatorio socava los objetivos de sostenibilidad, perpetúa un ciclo de explotación ambiental y puede tener enormes impactos financieros para los gobiernos y las empresas involucradas.

Para hacer frente a los problemas particulares que plantea la transición verde para investigar el soborno, las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley deben adoptar un enfoque proactivo para hacer frente a la corrupción en sectores críticos para la transición y que presentan riesgos complicados de corrupción. A partir de la experiencia adquirida en la industria de los combustibles fósiles o la silvicultura, en relación por ejemplo con la concesión de licencias o la adjudicación de contratos, los organismos encargados de hacer cumplir la ley deberían fortalecer su capacidad para identificar e investigar pautas delictivas similares en un número cada vez mayor de proyectos relacionados con la transición verde.

Dado el carácter transnacional de la transición verde y de los planes anti- corrupción, la cooperación internacional sólida entre las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley se vuelve fundamental. Los esfuerzos de colaboración para establecer y hacer cumplir las normas internacionales contra la corrupción, compartir las mejores prácticas y proporcionar supervisión pueden ayudar a mitigar los riesgos asociados con la corrupción en la agenda mundial de transición verde. Facilitar el intercambio de inteligencia e información transnacional para identificar actores corruptos que participan en los proyectos de transición verde, los esfuerzos de colaboración para investigar y sancionar los casos de soborno transnacional son fundamentales para fortalecer la cooperación

internacional entre las autoridades. Además, establecer una sólida cooperación entre los organismos encargados de hacer cumplir la ley, el sector privado y la comunidad de expertos puede contribuir a desarrollar un necesario nivel de conocimientos y experticia en relación con los riesgos de corrupción vinculados a la transición verde. Junto con mecanismos eficaces de protección de los denunciantes y asociaciones con

medios de investigación, esto puede ayudar a los organismos encargados de hacer cumplir la ley a identificar la corrupción y avanzar en la adopción de medidas apropiadas para combatirla en estos sectores. En ese sentido, el papel del sector privado en la inversión en integridad en el contexto de la transición verde, apoyando los esfuerzos del sector público y la sociedad civil, es de suma importancia (Recuadro 8.2).

Recuadro 8.2. Compromiso corporativo anticorrupción en apoyo a la transición verde

La adopción de prácticas éticas y la participación activa en iniciativas que promuevan la transparencia y la rendición de cuentas pueden convertirse en un valioso aliado en la lucha contra la captura regulatoria en el sector forestal. Este enfoque colaborativo, en el que participan las partes interesadas tanto públicas como privadas, es esencial para alcanzar los objetivos de la transición verde y fomentar prácticas ambientales sostenibles.

Riesgos corporativos específicos en la transición verde:

- **Riesgos en la cadena de suministro:** los riesgos de corrupción son elevados en el abastecimiento sostenible de materiales y en la cadena de suministro.
- **Sistemas de crédito de carbono:** los riesgos de corrupción en el comercio de créditos de carbono requieren transacciones transparentes.
- **Asociaciones público-privadas:** los riesgos de colaboración con los gobiernos requieren controles estrictos y transparencia.
- **Lavado ecológico y afirmaciones falsas:** las empresas pueden correr el riesgo de exagerar los esfuerzos ambientales para un tratamiento favorable.

Las empresas involucradas en industrias sensibles al medio ambiente pueden tomar medidas proactivas para promover la transparencia, la rendición de cuentas y las prácticas sostenibles.

- **Fuerte cumplimiento anticorrupción:** el establecimiento y la aplicación de medidas estrictas de cumplimiento anticorrupción es esencial para las empresas que participan en la transición verde. El cumplimiento garantiza que las operaciones comerciales se ajusten a las normas éticas, mitigando los riesgos legales, financieros y de reputación. La adhesión a las normas internacionales contra la corrupción, como la Guía de Buenas Prácticas de la OCDE sobre controles internos, ética y cumplimiento, y el cumplimiento de las normativas nacionales e internacionales, es fundamental para navegar por el complejo panorama de las leyes anticorrupción.
- **Prácticas comerciales éticas:** las entidades privadas pueden comprometerse con prácticas comerciales éticas y cumplir con normas ambientales más allá de lo que exigen las normativas. Esto incluye la implementación de políticas de abastecimiento responsable, evitar la participación en actividades ilegales y fomentar una cultura de administración ambiental. Las Directrices de la OCDE para las empresas multinacionales dirigidas por los gobiernos a las empresas tienen por objeto fomentar las contribuciones positivas que las empresas pueden hacer al progreso medioambiental en particular.
- **Colaboración con la sociedad civil:** al apoyar y participar en iniciativas de seguimiento independientes junto con organizaciones de la sociedad civil, las empresas contribuyen a la transparencia de sus operaciones y ayudan a exponer los casos de captura del regulador.
- **Promoción de normas más estrictas:** en lugar de resistirse a las reglamentaciones, las entidades responsables del sector privado pueden abogar por marcos normativos sólidos y amplios. Entablar un diálogo constructivo con las autoridades reguladoras, las organizaciones ambientales y las comunidades locales, lo que lleva al desarrollo de normativas que realmente den prioridad a las prácticas sostenibles.

Fuente: Elaboración de la OCDE.



9 INTELIGENCIA ARTIFICIAL

Introducción

La evolución de la inteligencia artificial (IA) es uno de los avances tecnológicos más significativos de los últimos años, y presenta muchas oportunidades para los agentes anticorrupción y de integridad. La IA, incluido el aprendizaje automático, puede transformar la forma en que los agentes anticorrupción y de integridad identifican, predicen y mitigan los riesgos de fraude y corrupción a una escala que no era posible con los enfoques tradicionales basados en reglas. Este potencial tiene toda una gama de aplicaciones, desde la detección de irregularidades en el gasto público o los procesos de contratación, hasta la agilización de la revisión de las declaraciones de renta o textos legislativos. La IA, incluidos los últimos desarrollos en IA generativa y los grandes modelos de lenguaje, ofrece nuevas y emocionantes posibilidades para analizar datos no estructurados, automatizar actividades y crear eficiencias. Entre otras ventajas, esto permite a los auditores, investigadores y analistas centrarse más en temas y tareas que requieren conocimiento experto.

Sin embargo, la efectividad y eficiencia de cualquier enfoque basado en IA o analítica para mitigar los riesgos de fraude y corrupción no solo depende de la disponibilidad y calidad de los datos, sino también de las habilidades de los responsables. La IA y la analítica avanzada no son sustitutos del juicio y la experiencia humanos. Si bien la IA puede ser un poderoso aliado para los agentes de integridad, también es una herramienta potencial para que otros perpetúen el fraude y la corrupción con mayor eficiencia y a mayor escala.

Este capítulo explora estos temas, y describe cómo:

- La IA es una herramienta para luchar contra el fraude, la corrupción y el soborno en el extranjero;
- La IA tiene debilidades y puede utilizarse para permitir actividades corruptas.

La IA como herramienta para luchar contra el fraude, la corrupción y el soborno extranjero

La IA para prevenir y detectar el fraude y la corrupción en el sector público

A raíz de la pandemia de COVID-19 y en respuesta a la crisis del coste de vida, muchos gobiernos se enfrentan a riesgos de fraude antiguos y nuevos, algunos a niveles sin precedentes, vinculados al gasto en ayuda y recuperación, así como a la contratación pública. Éstas son áreas de riesgo particularmente elevado, donde cualquier fraude y corrupción puede desviar el dinero de los contribuyentes del apoyo esencial a empresas y particulares. La IA ofrece a los gobiernos oportunidades de evaluar los riesgos y predecir posibles casos de fraudes o corrupción de formas que antes hubieran sido imposibles o que hubieran requerido un uso prohibitivo de recursos (Recuadro 9.1). La IA ha facilitado a los investigadores y auditores priorizar los recursos finitos y mejorar el enfoque de los requisitos de recolección de datos, ahorrando así dinero a los contribuyentes (OCDE, 2021^[71]). También se puede utilizar para mejorar la verificación de las declaraciones de renta, ayudar a los organismos de verificación a centrarse en las declaraciones de alto riesgo y reducir la toma de decisiones discrecionales. Estos sistemas marcan las declaraciones basadas en señales externas (como informes de medios de comunicación, quejas de terceros o remisiones de otras autoridades públicas). El software analítico compara las declaraciones marcadas con las declaraciones anteriores del declarante, o de los declarantes similares, para verificar las presentaciones y encontrar patrones que se pueden utilizar a fin de desarrollar nuevas alertas para futuras verificaciones (Kotlyar and Pop, 2021^[72]).

Recuadro 9.1. Usos actuales de la IA para defender la integridad en los países de la OCDE

Programa de enfermedad del seguro de empleo (EI, por sus siglas en inglés) del Canadá

La IA apoya la investigación en curso sobre los abusos del programa de beneficios del EI centrándose en identificar certificados médicos ficticios. Una vez que se descubren tales certificados supuestamente ficticios, se asocian con beneficios del EI con el fin de seleccionar casos para su investigación. El proyecto utiliza transcripciones e imágenes y emplea una variedad de tecnologías habilitadas para IA a fin de extraer información relevante de ellas. Por ejemplo, el procesamiento del lenguaje natural (NPL, por sus siglas en inglés) se aplica a las transcripciones para extraer datos sobre los médicos. El reconocimiento óptico de caracteres (OCR, por sus siglas en inglés) se utiliza para extraer esa información de imágenes médicas, mientras que el análisis de red ayuda a identificar a los solicitantes relacionados con los casos conocidos o recientemente identificados de fraude.

HMRC del Reino Unido

La IA apoya una serie de actividades, incluida la identificación de riesgos en algunos servicios transaccionales a gran escala, como las reclamaciones de reembolso del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) y la autoevaluación del Impuesto sobre la Renta. El HMRC del Reino Unido está utilizando analítica para ayudar a identificar los riesgos que necesitan atención y crear paquetes de casos que se transmiten a los equipos de investigadores. La IA también funciona bien para asimilar grandes cantidades de datos: esta es una implementación más reciente, importante para los casos de cumplimiento en los que HMRC utiliza IA junto con otras herramientas como el mapeo geográfico.

Agencia Tributaria Sueca (STA, por sus siglas en inglés)

La STA utiliza inteligencia artificial para mejorar la auditoría y la evaluación de riesgos en relación con la información de texto libre en las 150 000 declaraciones manuscritas del impuesto sobre la renta que recibe cada año. La IA se utiliza para interpretar y convertir texto manuscrito en texto digital y para clasificar el texto en una de las cerca de 60 categorías temáticas. El texto se interpreta utilizando un modelo de aprendizaje profundo que ha sido desarrollado y entrenado por el STA. Los beneficios de esta interpretación automatizada son que la información alcanza la competencia adecuada más rápido y que cuantificar y analizar el contenido de la información de texto libre es más efectivo, lo que significa que la identificación y el procesamiento de posibles casos de fraude y corrupción es más rápido y más específico.

Fuente: (International Public Sector Fraud Forum, 2020^[73]; OCDE, 2023^[74]).

La IA también puede ayudar a lograr eficiencias y mejoras en los sistemas administrativos que pueden reducir la corrupción. Puede mejorar la eficiencia de los servicios públicos y los procesos administrativos mediante la reducción de costos, el aumento de la productividad y la mejora de la calidad de los servicios y productos ofrecidos al público. Pero también puede reducir las oportunidades de corrupción entre los titulares de cargos públicos. Las reglas complejas y poco claras, la burocracia y la ineficiencia, y los titulares de cargos públicos que se sienten desempoderados por el sistema son algunos de los principales impulsores de la corrupción en el sector público (U4, s.f.^[75]). La IA puede abordar estas cuestiones simplificando los

procedimientos administrativos o reduciendo el uso de poderes discrecionales por parte de los titulares de cargos públicos. Por ejemplo, las reglas y normativas pueden codificarse como código informático e integrarse en sistemas automatizados. Estos sistemas pueden a continuación garantizar que las reglas se apliquen de manera coherente y justa, reduciendo el riesgo de error humano o el abuso de discreción, y mejorando la eficiencia del proceso (Parycek, Schmid and Novak, 2023^[76]).

Dada su capacidad para gestionar grandes bases de datos, las metodologías impulsadas por la IA pueden ayudar a detectar el fraude y la corrupción en partes del

sector público que se ocupan de servicios transaccionales a gran escala, incluidos los servicios de salud, las aduanas, la infraestructura, la contratación pública o los impuestos (Recuadro 9.2). En particular, la IA puede ayudar a las instituciones públicas a reconocer las interacciones anómalas con sus sistemas, e identificar actividades sospechosas y potencialmente fraudulentas a través de, por ejemplo, el uso de software

de reconocimiento de imágenes o modelado de riesgo (International Public Sector Fraud Forum, 2020^[73]). También puede reducir la incidencia de falsos positivos, ayudando a separar interacciones que de otro modo serían válidas con procesos y servicios públicos de los casos señalados (International Public Sector Fraud Forum, 2020^[73]; OCDE, 2021^[8]).

Recuadro 9.2. Uso de la inteligencia artificial por parte de las administraciones tributarias para combatir el fraude y la corrupción

La IA está aumentando la capacidad de las administraciones tributarias para combatir el fraude y la corrupción mediante la mejora de los procesos de gestión de riesgos, el apoyo al cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes y la reducción de las cargas para los contribuyentes. Algunas innovaciones están liberando recursos para su uso específico en casos complejos o de mayor riesgo.

Gestión de riesgos de cumplimiento

Más países están utilizando la IA, incluido el aprendizaje automático, para comprender los riesgos actuales y futuros de cumplimiento, mejorar la gestión de riesgos y desarrollar acciones de intervención. El 82,5% de los países encuestados en el informe de la Administración Tributaria 2023 de la OCDE ya está utilizando la IA para evaluar riesgos y detectar fraude en sus sistemas tributarios, o se encuentran en fase de implementación para su uso futuro. Un ejemplo incluye la incorporación de técnicas de autocodificación de IA para comprimir datos de alta dimensión y una red neuronal de memoria a corto plazo para extraer información de datos longitudinales (secuenciales) de entidades financieras y económicas, así como la estructura de las entidades económicas, que se utilizan como pronósticos para mejorar la predicción de incumplimiento. En otros lugares, la IA se está utilizando para identificar solicitudes fraudulentas de deducción fiscal de alto riesgo, como una persona que reclama deducciones por gastos de viaje para trabajar sin tener ingresos procedentes del empleo, y rechazar automáticamente la reclamación cuando no puede ser justificada. En general, la IA permite a las administraciones tributarias adoptar un enfoque más preventivo en la gestión del riesgo de fraude. Al tratar de intervenir en etapas más tempranas en los procesos de los contribuyentes, las administraciones tributarias pueden prevenir el incumplimiento, incluidos el fraude y la corrupción, en lugar de tener que descubrirlo después de que se hayan presentado las declaraciones de impuestos.

Apoyar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes y reducir su carga

La IA también se está utilizando para mejorar el cumplimiento al facilitar a los contribuyentes la participación en los servicios tributarios y el cumplimiento de sus obligaciones fiscales. La IA está ayudando a facilitar el impulso hacia el autoservicio, en tiempo real y las 24 horas del día, los 7 días de la semana, así como la apertura de nuevas opciones de servicio para las administraciones tributarias que permiten más enfoques de "cumplimiento por diseño". Por ejemplo, la IA se está utilizando para ofrecer servicios de asistencia virtual o digital más sofisticados que pueden hacer frente a preguntas más complejas de los contribuyentes y proporcionar respuestas más personalizadas. También se está utilizando para simplificar la interacción de los clientes con los sistemas fiscales, mediante la automatización de la categorización y el envío de las consultas a los expertos apropiados para la acción. La IA se ha utilizado para proporcionar una aprobación instantánea de las evaluaciones fiscales, reduciendo los tiempos de evaluación medios y la duración y complejidad de la interacción de los contribuyentes con las autoridades tributarias. Estas innovaciones han alentado la interacción de los contribuyentes con los sistemas tributarios, reduciendo el desentendimiento, el fraude y el error, y han permitido a los funcionarios centrarse en casos más complejos con el potencial de aumentar la declaración de impuestos.

Sin embargo, los riesgos y desafíos que presenta el uso de la IA para combatir el fraude y la corrupción en los sistemas tributarios siguen existiendo:

- Mantener la seguridad y privacidad de la información almacenada y utilizada por las herramientas de IA, y solo utilizar datos de una manera que cumpla con las reglas de protección de datos.
- Conservar niveles de transparencia en las herramientas de IA que mantengan la confianza pública en las administraciones tributarias, cuya eficacia depende del consentimiento y cumplimiento de los contribuyentes.
- Garantizar que los marcos legislativos sigan siendo adecuados para su finalidad en el contexto de los avances tecnológicos, sobre todo en términos de uso y almacenamiento de datos.
- Fomentar el compromiso pública y la confianza en las herramientas de IA, especialmente en relación con el despliegue de herramientas de asistencia digital y virtual.
- Garantizar el acceso a datos de terceros y la comunicación entre diferentes sistemas para permitir que la IA aprenda y funcione de manera óptima.

Fuente: (OCDE, 2023^[74]).

La IA es cada vez más importante en la lucha contra el soborno extranjero, tanto desde el punto de vista del cumplimiento de la ley como de las empresas

Las herramientas de IA se pueden utilizar en varias etapas de una acción de aplicación de la legislación sobre soborno extranjero. A medida que las normativas contra el lavado de dinero imponen obligaciones de presentación de informes de las instituciones financieras y las Actividades y profesiones no financieras designadas (DNFBPs, por sus siglas en inglés), los países miembros han adoptado herramientas de IA para clasificar, conectar y priorizar los datos en los informes de transacciones sospechosas (STRs, por sus siglas en inglés). Uno de los principales beneficios del uso de herramientas de IA en este contexto es la identificación de STRs potencialmente relevantes relacionados con delitos graves sin la necesidad de describir exhaustivamente todos los atributos característicos de diversas tipologías en forma de reglas matemáticas. En su lugar, estas reglas se derivan automáticamente del entrenamiento de datos (OCDE, 2021^[77]).

La IA también puede tener múltiples aplicaciones en investigaciones sobre soborno extranjero. La IA puede descifrar las palabras en código y los coloquialismos utilizados en las comunicaciones relacionadas con la transacción de soborno, y acelerar la preparación de la documentación de la investigación. Por ejemplo, la Oficina de Fraudes Graves del Reino Unido informó que utilizaba una herramienta de inteligencia artificial en el

contexto de una investigación sobre soborno extranjero para ordenar y eliminar de las pruebas documentos sujetos al secreto profesional en la relación abogado-cliente. Al escanear hasta 600 000 documentos al día, la IA redujo en un 80% el conjunto de material privilegiado que necesita ser revisado por un asesor independiente. Además de reducir el tiempo del proceso de revisión de dos años a unos pocos meses, el uso de IA también permitió una revisión más precisa y coherente de las pruebas (OCDE, 2021^[77]).

Las empresas también pueden usar la IA y el análisis de datos para mejorar su cumplimiento anticorrupción y sus sistemas de seguridad y gestión de riesgos. Los enfoques impulsados por la IA en esta área pueden, por ejemplo, mejorar la supervisión de las transacciones, ayudar a identificar y señalar irregularidades como pagos sospechosos, detectar y prevenir la conducta indebida de los empleados y permitir análisis predictivos de los riesgos de corrupción (Business at OECD, s.f.^[78]).

Deficiencias de la IA y permitir actividades corruptas

La mala calidad de los datos subyacentes se traduce en limitaciones para el uso de IA

El uso de la IA puede ayudar a los agentes de integridad a prevenir y detectar de manera eficiente la corrupción y el fraude al extraer información de conjuntos de datos grandes y complejos que habrían sido imposibles de

analizar de otra manera. Sin embargo, la mala calidad de los datos puede limitar o socavar estos esfuerzos, lo que podría tener como resultado el desperdicio de recursos o escepticismo sobre los beneficios de aprovechar la IA. La mala calidad de los datos tiene implicaciones para una serie de actividades contra el fraude y la corrupción. Por ejemplo, el tratamiento previo de los datos utilizados para llevar a cabo evaluaciones de riesgo de fraude y corrupción, incluida la evaluación y el tratamiento de problemas de fiabilidad, puede llevar incluso más tiempo que la realización de la propia “analítica” (OCDE, 2019^[79]). Del mismo modo, muchos agentes de integridad se enfrentan al desafío rutinario de gestionar datos que faltan o datos propensos a errores vinculados a una variedad de fuentes de datos críticas, como registros de declaraciones de renta o divulgaciones de cabildeo, así como datos de contratación pública.

Además, cuando los datos utilizados para entrenar modelos son poco fiables e incompletos, los supuestos y sesgos existentes pueden perpetuarse e incluso exacerbarse (Adam and Fazekas, 2018^[80]). Estos problemas pueden surgir debido a sesgos sociales preexistentes en los datos, datos incompletos, tamaños de muestra pequeños, errores en la definición de variables, o la omisión o inclusión de variables o proxies viciados (OCDE, 2019^[9]; OCDE, 2023^[81]). El uso de datos sintéticos (datos generados artificialmente) para el entrenamiento de modelos de IA intenta superar algunos de los problemas de calidad inherentes a muchos conjuntos de datos complejos (Lee, 2024^[82]), pero todavía no hay una medida completa para mitigar estos riesgos. La coincidencia de datos defectuosos y el uso de algoritmos propensos a errores pueden tener graves consecuencias (The Royal Commission into the Robodebt Scheme, 2023^[83]).

Los problemas relacionados con la calidad de los datos y la IA también pueden exacerbar los desafíos existentes en torno a la confianza en las instituciones públicas y la auditabilidad de la toma de decisiones. Las herramientas de IA se pueden ver como sistemas de “caja negra”, tomando una entrada y produciendo una salida, mientras que el proceso intermedio no es visible ni fácil de interpretar. Por lo tanto, existe el riesgo de que el público tenga dificultades para entender cómo y por quién se toman las decisiones en las instituciones públicas, con impactos no deseados en la integridad y transparencia del proceso. Las instituciones públicas pueden tener dificultades para proporcionar explicaciones

significativas de esos procesos de IA, especialmente cuando las cuestiones de seguridad o los derechos de propiedad intelectual les impiden hacerlo (International Public Sector Fraud Forum, 2020^[73]). Para muchos agentes de integridad, estos desafíos relacionados con la interpretabilidad y explicabilidad de los resultados pueden socavar los mismos principios que están destinados a defender, como la transparencia y la rendición de cuentas en la toma de decisiones públicas.

Además, puede ser difícil para los organismos de auditoría e integridad auditar sistemas de IA que están tomando decisiones basadas en modelos de IA mal entrenados, o decisiones experimentalmente o intuitivamente basadas en datos masivos (*big data*), y entender cómo funcionan las herramientas de IA particulares. Cuando los auditores no tengan el nivel de acceso o la experiencia adecuados, puede ser difícil verificar que los sistemas de IA están funcionando según lo previsto y que los mecanismos de evaluación y tratamiento de riesgos necesarios estén establecidos (OCDE, 2023^[81]). Los desafíos asociados a la explicación y auditoría de los sistemas de IA podrían dificultar que los gobiernos fomenten la confianza en la toma de decisiones públicas y que el público confíe en que la formulación de políticas es eficaz y está al servicio del interés público (OCDE, 2019^[9]; OCDE, 2023^[81]).

El creciente uso de la IA por parte de agentes corruptos

Algunos países de la OCDE están cada vez más preocupados por el hecho de que las personas y organizaciones que participan en el fraude están utilizando métodos cada vez más sofisticados para analizar grandes cantidades de datos y explotar vulnerabilidades en el sector público (International Public Sector Fraud Forum, 2020^[73]). Muchas de las técnicas no son nuevas, como la ingeniería social o los ataques de suplantación de identidad (*phishing*), pero la IA (IA generativa y grandes modelos de lenguaje — LLMs, por sus siglas en inglés—, en particular) agrava los riesgos. Por ejemplo, los agentes de amenazas pueden crear documentación fraudulenta e identidades sintéticas generadas por la IA con mayor facilidad y eficiencia que nunca antes, que se pueden utilizar para eludir los procedimientos de conoce a tu cliente (KYC, por sus siglas en inglés) o reclamar derechos a beneficios públicas. Estos esfuerzos pueden comprometer la integridad de, por ejemplo, los programas de ayuda financiados por los contribuyentes

relacionados con COVID-19 o la crisis del costo de vida, desviando fondos de aquellos que lo necesitan.

La IA también puede utilizarse como herramienta para influir en el debate político y la formulación de políticas públicas. Se puede utilizar, legítimamente, para hacer cabildeo a los titulares de cargos públicos mediante la preparación de análisis de proyectos de ley, enmiendas y documentos de consulta, para la cartografía de las partes interesadas y la elaboración de estrategias de cabildeo, o para la redacción de presentaciones y documentos de posición a los responsables de la toma de decisiones en las instituciones públicas (NY Times, 2023^[84]; WFD and POPVOX, 2023^[85]). Estos métodos pueden ayudar a los cabilderos a desarrollar aportes más eficaces a la formulación de políticas, permitiéndoles representar mejor sus intereses ante los responsables de la toma de decisiones, y podrían igualar las condiciones para las oportunidades de participación pública (WFD and POPVOX, 2023^[85]). Sin embargo, cuando estas técnicas se utilizan indebidamente, para proporcionar información sesgada o falsa o para sobrerrepresentar ciertos puntos de vista, la IA puede influir de manera más eficaz en los responsables políticos alejados del interés público y en favor de intereses privados específicos o incluso de los de potencias extranjeras (Sanders and Schneier, 2023^[86]; Nay, 2023^[87]). Además, la capacidad de la IA para generar contenido de "falsedad profunda" (*deep fake*) hace que sea más difícil separar lo que es verdadero de lo que no lo es. Ejemplos recientes demuestran cómo el contenido de falsedad profunda puede ser utilizado para influir en las campañas políticas, de una manera que tergiversa las campañas opuestas e influye ilegítimamente en el curso del debate en las

democracias (WFD and POPVOX, 2023^[85]; Murphy, 2024^[88]). Aunque el uso de la IA para influir en las actividades puede no ser problemático en sí mismo, las salvaguardias de cabildeo de muchos países, que se han habiendo sido desarrolladas antes de la disponibilidad generalizada de estas herramientas, pueden no estar mitigando los riesgos de la IA en el cabildeo. Por ejemplo, muchos países no tienen estándares de conducta para las actividades de cabildeo que mitiguen el riesgo de que se representen intereses falsos, y mucho menos en la escala posible mediante el uso de la IA. También hay un margen claro para que los países elaboren sus orientaciones para los titulares de cargos públicos a fin de ayudarles a evaluar la fiabilidad de la información que se les presenta (OCDE, 2021^[19]).

En general, la IA ofrece a los países de la OCDE una serie de oportunidades para defender la integridad del sector público de manera más eficaz, y lo hará cada vez más en los próximos años. La IA ha cambiado fundamentalmente la forma en que las autoridades públicas evalúan y gestionan la integridad y el riesgo de corrupción en las instituciones públicas. Sin embargo, los países deben comprender las limitaciones y los riesgos asociados al uso de la IA en el sector público. Las limitaciones son especialmente frecuentes cuando los países están luchando por recopilar los datos necesarios para que la IA funcione. Los países también deberían considerar cuán bien preparados están sus marcos de cabildeo para gestionar las actividades de cabildeo basadas en la IA, especialmente en términos de estándares para el uso de la IA en el cabildeo y su orientación a los titulares de cargos sobre cómo hacer frente a las actividades de cabildeo.



10 INJERENCIA EXTRANJERA

Introducción

Con el aumento de las tensiones geopolíticas, las potencias extranjeras buscan cada vez más formas de interferir en los procesos de toma de decisiones públicas de los países de la OCDE y sus socios y en los debates públicos más amplios de las democracias. La injerencia extranjera está fundamentalmente vinculada a la integridad, ya que comúnmente implica intentos de explotar brechas en los marcos de integridad y anticorrupción de los Estados objetivo para capturar la integridad de los procesos e instituciones democráticas e influir directa e indirectamente en el proceso de toma de decisiones en el país objetivo. Como han demostrado ejemplos recientes de alto perfil en los países de la OCDE, estos intentos se pueden realizar mediante el suministro de fondos a funcionarios públicos y movimientos políticos, cultivando relaciones con figuras políticas prominentes e influyendo de manera encubierta en los titulares de cargos públicos y el debate público, en particular a través de la manipulación de información e injerencia extranjera (Conley et al., 2016^[89]; Charon and Jeangène Vilmer, 2021^[33]; OCDE, 2021^[19]; Zelikow et al., 2020^[11]). A medida que la globalización y la creciente tensión geopolítica hacen que el riesgo de injerencia extranjera sea más prominente, afectando al tejido de la toma de decisiones públicas, la caja de herramientas anticorrupción y de integridad pública puede ofrecer soluciones para aumentar la resiliencia frente a esta creciente amenaza.

Este capítulo analiza qué es la injerencia extranjera y por qué presenta una amenaza relevante y crítica para la integridad en los países de la OCDE. Considera que:

- Hacer frente a la injerencia extranjera requerirá más atención de los gobiernos nacionales.
- Es necesario vincular mejor la injerencia extranjera y la corrupción.

Hacer frente a la injerencia extranjera requerirá más atención de los gobiernos nacionales

Los países de la OCDE comenzaron a reconocer esta amenaza específica en la Declaración de Luxemburgo, en la que se declara que “en el actual entorno socioeconómico, climático, digital y geopolítico, el modelo democrático de gobierno necesita profundizarse y protegerse”, y reconoce que “las democracias se enfrentan a desafíos globales de creciente magnitud y complejidad, lo que incluye [...] la injerencia extranjera de agentes no democráticos” (OCDE, 2022^[90]).

En términos generales, la injerencia extranjera es el intento de influir indebida y negativamente en el sistema político, la economía, la sociedad, el medio ambiente o el espacio de información de los Estados objetivo por parte de agentes extranjeros (Recuadro 10.1). Se utiliza cada vez más para promover una serie de objetivos estratégicos en geopolítica, seguridad y economía, incluido el apoyo a objetivos militares (como la década de la injerencia extranjera rusa antes de que lanzara su guerra a gran escala en Ucrania), el fomento de los intereses de política exterior, la consecución de ventajas económicas estratégicas, y el logro de objetivos estratégicos, o más ampliamente socavar el modelo democrático de gobernanza. La injerencia extranjera implica una serie de actividades encubiertas y engañosas, incluyendo la captura de la élite, el financiamiento político, la interferencia electoral, la manipulación e interferencia de información extranjera, la coerción económica, la instrumentalización de la migración, y el uso indebido de las organizaciones de la sociedad civil (COSs, por sus siglas en inglés), los laboratorios de ideas y la cooperación e intercambios académicos y culturales, así como el abuso de la diáspora (OTAN, s.f.^[91]; EEAS, 2023^[92]). Las democracias son especialmente y estructuralmente vulnerables a la injerencia extranjera debido a su apertura social y económica (Bressanelli et al., 2020^[10]; Zelikow et al., 2020^[11]). En términos de

impacto, la injerencia extranjera no solo puede socavar la confianza en las instituciones públicas, sino que también puede debilitar la seguridad nacional, la seguridad económica y el crecimiento, así como la soberanía democrática. Además, la injerencia extranjera puede

tener impacto en el Estado de Derecho y en la administración de justicia transfronteriza, impidiendo así el enjuiciamiento y la sanción de empresas y particulares corruptos.

Recuadro 10.1. Definiciones existentes de injerencia extranjera

No existe una definición universalmente aceptada de injerencia extranjera, pero las definiciones existentes incluyen:

- La **Comisión Europea** ha declarado que *“el término “injerencia extranjera” se utiliza para diferenciar las actividades influyentes que forman parte integrante de las relaciones diplomáticas de las injerencias extranjeras, es decir, las actividades llevadas a cabo por un agente extranjero a nivel estatal, o en su nombre, que son coercitivas, encubiertas, engañosas o corruptas y son contrarias a la soberanía, los valores y los intereses de la Unión”*.
- El **Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos (DHS, por sus siglas en inglés)** define la injerencia extranjera como *“acciones malignas adoptadas por gobiernos extranjeros o agentes extranjeros diseñadas para sembrar discordia, manipular el discurso público, desacreditar el sistema electoral, sesgar el desarrollo de políticas o perturbar los mercados con el fin de socavar los intereses de los Estados Unidos y sus aliados” (1)*, mientras que el Código de los Estados Unidos utiliza el término **“influencia maligna extranjera”**, el cual es definido en el artículo 50 USC § 3059(e)(2) como *“cualquier esfuerzo hostil realizado por, bajo la dirección de, en nombre de o con el apoyo sustancial del gobierno de un país extranjero encubierto con el objetivo de influir, a través de medios abiertos o encubiertos: a) en las políticas o actividades políticas, militares, económicas o de otro tipo del Gobierno de los Estados Unidos o gobiernos estatales o locales, incluyendo cualesquier elección dentro de los Estados Unidos; o b) en la opinión pública dentro de los Estados Unidos”*.
- El **Departamento del Interior de Australia** entiende el concepto de injerencia extranjera como *“actividad llevada a cabo por, o en nombre de, una potencia extranjera, que es coercitiva, corruptora, engañosa o clandestina, y contraria a la soberanía, los valores y los intereses nacionales de Australia. Involucra a potencias extranjeras que tratan de interferir secreta e indebidamente en la sociedad australiana para avanzar en sus objetivos estratégicos, políticos, militares, sociales o económicos, a nuestra costa”*.

Un entendimiento y una definición comunes de la injerencia extranjera podrían ser útiles para distinguirla de la influencia extranjera legítima y reducir el riesgo de injerencia extranjera mediante la cooperación internacional. Sobre la base de las definiciones nacionales existentes en los países de la OCDE, los elementos comunes de las actividades de injerencia extranjera incluyen generalmente la falta de transparencia de las actividades realizadas; que las actividades estén condicionadas, encomendadas o instruidas, directa o indirectamente, por un Estado extranjero; y que estén destinados a ser perjudiciales para el país objetivo

Fuente: (Comisión Europea, 2023^[93]; US Department of Homeland Security, 2018^[94]; Australian Department of Home Affairs, 2023^[95]).

La corrupción estratégica como una herramienta de injerencia extranjera

Un aspecto importante de la injerencia extranjera es la corrupción estratégica, o la instrumentalización de las brechas legales en los marcos anticorrupción y de integridad de los Estados objetivo, para lograr los objetivos geoestratégicos del perpetrador. Aunque no es un fenómeno nuevo, los casos recientes de corrupción estratégica provocan una reevaluación de la

corrupción como una amenaza crítica para los Estados de la OCDE y sus instituciones democráticas, que va mucho más allá de las cuestiones económicas y de bienestar. En primer lugar, los riesgos de corrupción deben evaluarse más allá de las posibles pérdidas monetarias y la frecuencia de la corrupción. En cambio, los países de la OCDE deberían anticipar el daño que la captura de las élites y la regulación puede causar a las capacidades de las instituciones públicas para realizar y defender el interés público. En segundo lugar, la

amenaza de corrupción estratégica plantea la necesidad de contar con respuestas coordinadas dentro de los gobiernos. La corrupción estratégica apunta a vacíos legales en las políticas y los procesos que son competencia de una serie de agentes del sector público, incluidas las autoridades responsables, por ejemplo, la seguridad, el gobierno abierto, las normas del sector público, o el Estado de Derecho. En tercer lugar, está claro que la corrupción estratégica es un problema que puede afectar a todos los países. El uso de la corrupción estratégica pone de relieve la urgencia de reevaluar los esfuerzos anticorrupción y de integridad en los países de la OCDE para cerrar las brechas legales relacionadas con la integridad. Además, el papel fundamental de los facilitadores de la corrupción que operan en redes transnacionales plantea la necesidad de una coordinación internacional en la detección y sanción.

Es necesario vincular mejor la injerencia extranjera y la corrupción

Mapeo de los riesgos de injerencia extranjera

Los Estados extranjeros han utilizado el financiamiento político para influir en el resultado de las elecciones en las naciones objetivo y socavar la integridad de estos procesos democráticos críticos. Esta financiación puede ser directa en forma de pagos en efectivo, donaciones de material en especie (como equipos de oficina o la producción de materiales de campaña) o pagos a organizaciones afiliadas a partidos políticos. También puede ser indirecta, por ejemplo, a través de organizaciones que llevan a los votantes a las urnas el día de las elecciones o la movilización de donaciones de los miembros de la diáspora (Vandewalker and Norden, 2021^[36]). Este tipo de intervención puede conducir a una mayor polarización política en el país objetivo, aumentos en el apoyo a la nación interviniente, resultados electorales sesgados e injustos, reducción de la confianza y el compromiso en los procesos democráticos y electorales, e incluso el crecimiento de la violencia política en el Estado objetivo (Vandewalker and Norden, 2021^[36]; Levin, 2016^[96]).

Los Estados extranjeros también han perseguido la injerencia mediante la explotación de la puerta giratoria y los conflictos de intereses en los Estados objetivo. Los Estados extranjeros están tratando cada vez más de aumentar su poder de cabildeo y sus redes mediante la contratación de ministros y ex ministros y altos funcionarios para apoyar sus programas de influencia

(Jones, 2023^[97]; Bressanelli et al., 2020^[10]). Estos compromisos buscan aprovechar los conocimientos, las redes y el perfil que tienen estos titulares de altos cargos públicos. Los funcionarios que prestan sus conocimientos y aptitudes a entidades extranjeras corren el riesgo de facilitar o proteger la actividad extranjera de injerencia, especialmente cuando los nombramientos de categoría superior no son transparentes ni se gestionan eficazmente mediante sólidas salvaguardias de integridad. Esos enfoques también pueden llevar a los altos funcionarios a tener muy en cuenta los intereses extranjeros, con la perspectiva de una futura contratación.

Los Estados extranjeros también pueden desestabilizar a los gobiernos a través de actividades encubiertas o ilícitas de influencia contra procesos legítimos de toma de decisiones y estructuras políticas. El uso de la influencia encubierta ha aumentado en la última década, y proteger a las sociedades abiertas de la influencia y la injerencia encubiertas extranjeras se ha convertido en una prioridad para muchos países de la OCDE (Bressanelli et al., 2020^[10]). Los Estados extranjeros pueden ejercer esta influencia a través de la manipulación de información e injerencia extranjera, prácticas encubiertas de cabildeo, agendas ocultas impulsadas por laboratorios de ideas y organizaciones de la sociedad civil financiados por el extranjero, abuso del intercambio académico y la cooperación científica, movilización y recopilación de inteligencia a través de diásporas, e influencia a través de corporaciones afiliadas al Estado. Esta injerencia socava la integridad pública al aumentar el riesgo de que los titulares de cargos públicos ejerzan sus poderes, conscientemente o no, en interés de agentes extranjeros y no en el interés público de su propio país. Contribuye a una cohesión interna más débil de las sociedades abiertas y a la percepción de que las democracias son disfuncionales, corruptas y poco fiables, y puede aumentar el apoyo a formas de gobierno no democráticas.

La injerencia extranjera también puede debilitar el Estado de Derecho en las democracias, lo que plantea un desafío importante a la integridad de los procesos judiciales y la lucha contra la corrupción y el soborno transnacional. La injerencia extranjera en este contexto puede producirse mediante intentos de gobiernos extranjeros de influir en las investigaciones de corrupción por razones políticas, presionando a las autoridades policiales o judiciales para que inicien o detengan investigaciones contra personas o empresas

específicas. Las campañas de desinformación para manipular la opinión pública y la percepción de los casos de corrupción pueden difundir información falsa o crear falsas narrativas, lo que puede afectar la credibilidad de las investigaciones y los procedimientos judiciales. Actores externos también pueden usar la piratería (*hacking*) y las interferencias cibernéticas para obtener acceso a información sensible relacionada con casos de corrupción o para manipular el curso de las investigaciones. Las potencias extranjeras también pueden utilizar la ventaja económica para influir en la gestión de los casos de corrupción, lo que lleva a investigaciones comprometidas o a resoluciones indulgentes de los casos.

Ajustar los marcos anticorrupción y de integridad a los riesgos de injerencia extranjera

Los países de la OCDE deben mejorar su comprensión de los riesgos que plantea la injerencia extranjera y, en particular, de cómo la eficacia de sus marcos de integridad puede influir en esos riesgos. Los países que no están implementando mecanismos de integridad relacionados con conflictos de intereses, puerta giratoria, cabildeo y financiamiento político, o aquellos que no están recopilando información sobre la implementación de estos mecanismos, son más susceptibles a los riesgos de injerencia extranjera y sus efectos desestabilizadores sobre la democracia. Por lo tanto, los países deberían desarrollar su capacidad para detectar e identificar campañas de manipulación de información extranjeras y sensibilizar al público sobre esas campañas, así como mantener las salvaguardias adecuadas para garantizar la libertad de expresión y la

privacidad. También deberían introducir normas claras para la financiación de campañas y partidos políticos, y para reforzar la transparencia y limitar las oportunidades de financiamiento político por parte de potencias extranjeras y sus representantes. Deberían asimismo introducir políticas específicas para gestionar el empleo de los titulares de cargos públicos actuales y anteriores en entidades extranjeras, incluidas medidas de transparencia y períodos de inhabilidad, a fin de mitigar el riesgo de injerencia extranjera.

Los países también podrían mejorar los requisitos de transparencia sobre las actividades de influencia extranjera y sobre quienes las realizan, junto con sus intermediarios, a través de registros públicos, apoyados por sanciones proporcionadas, especialmente para actividades de injerencia extranjera malignas. Una de las políticas más establecidas en esta área es la Ley de Registro de Agentes Extranjeros (FARA, por sus siglas en inglés) en los Estados Unidos, que establece un régimen legal específico para los cabilderos extranjeros que es distinto del régimen para los cabilderos nacionales. Después de que Australia adoptara un tipo de esquema similar en 2018 y el Reino Unido en 2023, muchos países de la OCDE están estudiando actualmente cómo crear su propia versión de FARA, incluso en la UE en el contexto de su paquete de defensa de la democracia. Además, hacer frente a la injerencia extranjera en los casos de soborno transnacional requiere un esfuerzo amplio y coordinado a nivel internacional.

Por último, mediante el fortalecimiento de los marcos jurídicos, la promoción de la transparencia y el fomento de la colaboración, los países pueden trabajar juntos para salvaguardar la integridad de los esfuerzos contra el soborno y garantizar la independencia de la justicia.



Referencias

- Adam, I. and M. Fazekas (2018), "Are emerging technologies helping win the fight against corruption in developing countries?", *Background Paper Series*, No. 21, Pathways for Prosperity Commission, Oxford UK, https://pathwayscommission.bsg.ox.ac.uk/sites/default/files/2019-09/are_emerging_technologies_helping_win_the_fight_against_corruption_in_developing_countries.pdf (accessed on 20 September 2023). [80]
- AIE (2023), *Critical Minerals Market Review 2023*, Agencia Internacional de la Energía, <https://iea.blob.core.windows.net/assets/afc35261-41b2-47d4-86d6-d5d77fc259be/CriticalMineralsMarketReview2023.pdf> (accessed on 10 October 2023). [58]
- AIE (2023), *Energy Technology Perspectives 2023*, Agencia Internacional de la Energía. [60]
- AIE (2021), *The Role of Critical Minerals in Clean Energy Transitions*, Agencia Internacional de la Energía, <https://www.iea.org/reports/the-role-of-critical-minerals-in-clean-energy-transitions> (accessed on 10 October 2023). [56]
- Australian Department of Home Affairs (2023), *Defining Foreign Interference*, <https://www.homeaffairs.gov.au/about-us/our-portfolios/national-security/countering-foreign-interference/defining-foreign-interference> (accessed on 10 October 2023). [95]
- Australian Financial Review (2023), "Meet the mining lobby boss leading critical minerals charge", <https://www.afr.com/companies/mining/meet-the-mining-lobby-boss-leading-critical-minerals-charge-20230525-p5dba5> (accessed on 25 September 2023). [67]
- Baum, A. et al. (2019), "Governance and State-Owned Enterprises: How Costly is Corruption?", *IMF Working Papers*, Vol. 2019/253, <https://doi.org/10.5089/9781513519296.001>. [40]
- Benamouzig, D. and J. Cortinas Muñoz (2019), "Les stratégies politiques des entreprises en santé publique : le cas de l'agroalimentaire en France", *Revue française des affaires sociales* 3, pp. 189-208, <https://doi.org/10.3917/rfas.193.0189>. [20]
- Bloomberg (2023), "Copper's Fight for Critical Mineral Status Gets Political Push", <https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-02-01/copper-industry-gains-political-allies-in-fight-to-declare-metal-critical-to-us?embedded-checkout=true#xj4y7vzkg> (accessed on 10 October 2023). [69]
- Bressanelli, E. et al. (2020), *Institutions and foreign interferences*, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/655290/IPOL_STU\(2020\)655290_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/655290/IPOL_STU(2020)655290_EN.pdf) (accessed on 10 August 2023). [10]
- Brezis, E. and J. Cariolle (2014), *The Revolving Door Indicator: Estimating the distortionary power of the revolving door*, U4 Anti-Corruption Resource Centre, Chr. Michelsen Institute. [30]

- Business at OECD (s.f.), *Stepping up the game: Digital technologies for the promotion of the fight against corruption – a business perspective*, <https://25159535.fs1.hubspotusercontent-eu1.net/hubfs/25159535/website/documents/pdf/Anti-Corruption/FIN%20Anti-Corruption%20and%20Digital%20Technologies%20BUSINESS%20AT%20OECD.pdf?hsCtaTracking=792ac73a-b51e-4d4f-905c-8995849b978b%7Cd9fd58bc-96e7-435a-b2c2-5feac6611147> (accessed on 28 February 2024). [78]
- Castro, A., N. Phillips and S. Ansari (2020), "Corporate Corruption: A Review and an Agenda for Future Research", *Academy of Management Annals*, Vol. 14/2, pp. 935-968, <https://doi.org/10.5465/annals.2018.0156>. [14]
- CBS News (2022), "New documents show top Trump officials disregarded concerns by State Dept. staff in relaxing sanctions on Israeli "Blood Diamond" magnate", <https://www.cbsnews.com/news/dan-gertler-sanctions-trump-officials-israeli-businessman-blood-diamonds-congo/> (accessed on 10 October 2023). [66]
- Charon, P. and J. Jeangène Vilmer (2021), *Chinese Influence Operations: A Machiavellian Moment*, Institute for Strategic Research (IRSEM), Paris. [33]
- Cieślik, A. and Ł. Goczek (2018), "Control of corruption, international investment, and economic growth – Evidence from panel data", *World Development*, Vol. 103, pp. 323-335, <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2017.10.028>. [2]
- Comisión Europea (2023), *Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing harmonised requirements in the internal market on transparency of interest representation carried out on behalf of third countries and amending Directive (EU) 2019/1937*, https://commission.europa.eu/system/files/2023-12/COM_2023_637_2_EN_ACT_part1_v4.pdf (accessed on 15 December 2023). [93]
- Conley, H. et al. (2016), *The Kremlin Playbook: Understanding Russian Influence in Central and Eastern Europe*, Rowman and Littlefield, London. [89]
- Conway, D. and B. Hermann (2021), *Dealing with corruption in adopting and implementing carbon taxes*, U4, <https://www.u4.no/publications/dealing-with-corruption-in-adopting-and-implementing-carbon-tax.pdf> (accessed on 1 October 2023). [50]
- Conway, E. and N. Oreskes (2010), *Merchants of Doubt*, Bloomsbury, London. [47]
- Correctiv (2022), *The Gazprom Lobby: How Russia enlisted German politicians, business leaders and lawyers to ensure German dependence on Russian gas*, <https://correctiv.org/en/latest-stories/2022/10/07/gazprom-lobby-germany/> (accessed on 4 March 2024). [51]
- Crepaz, M. (2020), "To inform, strategise, collaborate, or compete: what use do lobbyists make of lobby registers?", *European Political Science Review*, Vol. 12/3, pp. 347-369, <https://doi.org/10.1017/S1755773920000156>. [23]
- EEAS (2023), *1st EEAS Report on Foreign Information Manipulation and Interference Threats Towards a framework for networked defence*, European External Action Service. [92]
- EITI (2023), *Race to renewables: Tackling corruption and integrity risks in the renewable energy sector*, Extractive Industries Transparency Initiative, https://eiti.org/sites/default/files/2023-11/EITI_Report_Race%20to%20renewables.pdf (accessed on 19 March 2024). [59]

- Europol (2022), *Environmental crime in the age of climate change: 2022 threat assessment*, Europol, https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/Environmental%20Crime%20in%20the%20Age%20of%20Climate%20Change%20-%20Public%20report_5.pdf (accessed on 28 February 2024). [70]
- Friends of the Earth (2023), *Mining the Depths of Influence: How industry is forging the EU Critical Raw Materials Act*, <https://friendsoftheearth.eu/wp-content/uploads/2023/07/Mining-the-depths-of-influence.pdf> (accessed on 10 October 2023). [64]
- Graham, N., S. Daub and W. Carroll (2017), *Mapping Political Influence: Political Donations and Lobbying by the Fossil Fuel Industry in BC*. [35]
- Heywood, P. et al. (2017), *Integrity and Integrity Management in Public Life*, University of Birmingham. [27]
- Huter, M. et al. (2018), *Revolving Doors and the Fossil Fuel Industry: Time to tackle conflicts of interest in climate policy-making*. [55]
- IDEA (2014), *Funding of Political Parties and Election Campaigns, A Handbook on Political Finance*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance. [41]
- Influence Map (2022), *Big Oil's Real Agenda on Climate Change 2022*, Influence Map, <https://influencemap.org/report/Big-Oil-s-Agenda-on-Climate-Change-2022-19585> (accessed on 1 October 2023). [49]
- Influence Map (2022), *The EU's Green Deal vs The Fossil Gas Industry*, <https://influencemap.org/EN/report/Gas-Lobbying-And-the-EU-Green-Deal-16405> (accessed on 4 March 2024). [52]
- Intelligence and Security Committee of Parliament (2023), *Intelligence and Security Committee of Parliament: China*, <https://isc.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2023/07/ISC-China.pdf> (accessed on 27 October 2023). [37]
- International Public Sector Fraud Forum (2020), *International Public Sector Fraud Forum: The use of Artificial Intelligence to Combat Public Sector Fraud, Professional Guidance*, International Public Sector Fraud Forum, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/865721/Artificial_intelligence_13_Feb.pdf (accessed on 10 October 2023). [73]
- Jenkins, M. (2022), *The effectiveness of integrity led anti-corruption interventions*, U4 Anti-Corruption Resource Centre, Chr. Michelsen Institute. [26]
- Johnston, M. (1999), *Public Officials, Private Interests, and Sustainable Democracy: When Politics and Corruption Meet*, Peterson Institute for International Economics, <https://policycommons.net/artifacts/2206720/3-public-officials-private-interests-and-sustainable-democracy/2963082/> (accessed on 20 February 2024). [5]
- Jones, K. (2023), *Legal loopholes and the risk of foreign interference*, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2023/702575/EXPO_IDA\(2023\)702575_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2023/702575/EXPO_IDA(2023)702575_EN.pdf) (accessed on 10 August 2023). [97]
- Kotlyar, D. and L. Pop (2021), *Automated Risk Analysis of Asset and Interest Declarations of Public Officials: A Technical Guide*, Stolen Asset Recovery Initiative, <https://star.worldbank.org/sites/default/files/2021-08/Automated%20Risk%20Analysis-publication.pdf> (accessed on 10 October 2023). [72]
- Lee, K. and H. You (2023), "Bureaucratic Revolving Doors and Interest Group Participation in Policy Making", *The Journal of Politics*, Vol. 85/2, pp. 701-717, <https://doi.org/10.1086/722340>. [31]

- Lee, P. (2024), "Synthetic Data and the Future of AI", *110 Cornell Law Review (Forthcoming)*, [82]
<https://ssrn.com/abstract=4722162> (accessed on 4 March 2024).
- Levin, D. (2016), "When the Great Power Gets a Vote: The Effects of Great Power Electoral Interventions on Election Results", *International Studies Quarterly*, Vol. 60/2, pp. 189-202, [96]
<https://doi.org/10.1093/isq/sqv016>.
- Mark E. Warren (2014), "The meaning of Corruption in Democracies", in Heywood, P. (ed.), *Routledge Handbook of Political Corruption*, Routledge. [3]
- McCarthy, N. (2019), "Oil And Gas Giants Spend Millions Lobbying To Block Climate Change Policies", *Forbes*, [45]
<https://www.forbes.com/sites/niallmccarthy/2019/03/25/oil-and-gas-giants-spend-millions-lobbying-to-block-climate-change-policies-infographic/?sh=7ac2858e7c4f> (accessed on 10 October 2023).
- Mialon, M., B. Swinburn and G. Sacks (2015), "A proposed approach to systematically identify and monitor the corporate political activity of the food industry with respect to public health using publicly available information", *Obesity Reviews*, Vol. 16/7, pp. 519-530, <https://doi.org/10.1111/obr.12289>. [21]
- Mungiu-Pippidi, A. (2011), *Contextual Choices in Fighting Corruption: Lessons Learned*, Oslo: Norwegian Agency for Development Cooperation, [4]
https://www.researchgate.net/publication/256017483_Contextual_Choices_in_Fighting_Corruption_Lessons_Learned (accessed on 20 February 2024).
- Murphy, M. (2024), "Biden Audio Deepfake Alarms Experts in Lead-Up to Elections", *Time*, [88]
<https://time.com/6565446/biden-deepfake-audio/> (accessed on 5 February 2024).
- Năstase, A. and C. Muurmans (2020), "Regulating lobbying activities in the European Union: A voluntary club perspective", *Regulation & Governance*, Vol. 14/2, pp. 238-255, <https://doi.org/10.1111/rego.12200>. [24]
- Nay, J. (2023), *Large Language Models as Lobbyists*, <https://law.stanford.edu/2023/01/06/large-language-models-as-lobbyists/> (accessed on 22 February 2024). [87]
- NY Times (2023), "How ChatGPT Hijacks Democracy", <https://www.nytimes.com/2023/01/15/opinion/ai-chatgpt-lobbying-democracy.html> (accessed on 19 September 2023). [84]
- OCDE (2024), *Indicadores de Integridad Pública de la OCDE*, <https://data-explorer.oecd.org/> (accessed on 18 March 2024). [7]
- OCDE (2023), "Advancing accountability in AI: Governing and managing risks throughout the lifecycle for trustworthy AI", *OECD Digital Economy Papers*, No. 349, OECD Publishing, París, [81]
<https://doi.org/10.1787/2448f04b-en>.
- OCDE (2023), *Government at a Glance 2023*, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/3d5c5d31-en>. [44]
- OCDE (2023), *Responsible is reliable – How responsible sourcing can address disruption factors and geopolitical risks in the supply of transition minerals*, OCDE, París, [57]
https://mneguidelines.oecd.org/duediligence/Responsible_is_Reliable.pdf (accessed on 10 October 2023).
- OCDE (2023), *Tax Administration 2023: Comparative Information on OECD and other Advanced and Emerging Economies*, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/900b6382-en>. [74]
- 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, [6]
<https://doi.org/10.1787/b407f99c-en>.

- OCDE (2022), "Declaration on Building Trust and Reinforcing Democracy", *OECD Legal Instruments*, OECD/LEGAL/0484, OCDE, París, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0484>. [90]
- OCDE (2022), "Governing Green: Gearing up government to deliver on climate and other environmental challenges", in *Building Trust and Reinforcing Democracy: Preparing the Ground for Government Action*, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/45cc57a7-en>. [53]
- OCDE (2022), *The Protection and Promotion of Civic Space: Strengthening Alignment with International Standards and Guidance*, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/d234e975-en>. [42]
- OCDE (2021), *Artificial Intelligence, Machine Learning and Big Data in Finance: Opportunities, Challenges, and Implications for Policy Makers*, OCDE, París, <https://www.oecd.org/finance/artificial-intelligence-machine-learning-big-data-in-finance.htm> (accessed on 10 October 2023). [8]
- OCDE (2021), *Frequently Asked Questions: How to address bribery and corruption risks in mineral supply chains*, OCDE, París, <https://mneguidelines.oecd.org/faq-how-to-address-bribery-and-corruption-risks-in-mineral-supply-chains.pdf> (accessed on 10 October 2023). [62]
- OCDE (2021), *Government at a Glance 2021*, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/1c258f55-en>. [15]
- OCDE (2021), *La Lucha contra el Fraude en las Subvenciones Públicas en España: Aprendizaje Automático para Evaluar los Riesgos y Orientar las Actividades de Control*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/6a4ab581-es>. [71]
- OCDE (2021), *Lobbying in the 21st Century: Transparency, Integrity and Access*, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/c6d8eff8-en>. [19]
- OCDE (2021), *OECD Business and Finance Outlook 2021: AI in Business and Finance*, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/ba682899-en>. [77]
- OCDE (2020), *Manual de la OCDE sobre Integridad Pública*, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/8a2fac21-es>. [12]
- OCDE (2019), *Analytics for Integrity: Data-Driven Approaches for Enhancing Fraud and Corruption Risk Assessments*, OCDE, París, <https://www.oecd.org/gov/ethics/analytics-for-integrity.pdf> (accessed on 20 September 2023). [79]
- OCDE (2019), *Guidelines on Anti-corruption and Integrity in State-Owned Enterprises*, OCDE, París, <https://www.oecd.org/daf/ca/Guidelines-Anti-Corruption-Integrity-State-Owned-Enterprises.pdf> (accessed on 12 October 2023). [39]
- OCDE (2019), "Recommendation of the Council on Artificial Intelligence", *OECD Legal Instruments*, OECD/LEGAL/0449, OCDE, París, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0449>. [9]
- 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>. [29]
- OCDE (2018), *Investing in Integrity for Productivity*, OCDE, París, <https://www.oecd.org/gov/ethics/investing-in-integrity-for-productivity.pdf> (accessed on 10 August 2023). [1]
- OCDE (2017), "Recommendation of the Council on Open Government", *OECD Legal Instruments*, OECD/LEGAL/0438, OCDE, París, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438>. [43]
- OCDE (2017), "Recommendation of the Council on Public Integrity", *OECD Legal Instruments*, OECD/LEGAL/0435, OCDE, París, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0435>. [17]

- 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>. [38]
- OCDE (2014), *Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 3: Implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/9789264214224-en>. [28]
- 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>. [18]
- OCDE (2003), *OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service*, OCDE, París, <https://www.oecd.org/gov/ethics/48994419.pdf> (accessed on 29 September 2023). [25]
- OTAN (s.f.), *Countering hybrid threats*, Organización del Tratado del Atlántico Norte, https://www.nato.int/cps/en/natohg/topics_156338.htm#:~:text=What%20are%20the%20hybrid%20threats,and%20use%20of%20regular%20forces. (accessed on 5 October 2023). [91]
- Parycek, P., V. Schmid and A. Novak (2023), "Artificial Intelligence (AI) and Automation in Administrative Procedures: Potentials, Limitations, and Framework Conditions", *Journal of the Knowledge Economy*, <https://doi.org/10.1007/s13132-023-01433-3>. [76]
- Politico (2023), "Lobbying 'frenzy' follows Biden's electric car push", <https://www.politico.com/news/2023/04/17/biden-electric-car-lobbying-companies-00091779> (accessed on 10 October 2023). [65]
- Pons-Hernández, M. (2022), "Power(ful) Connections: Exploring the Revolving Doors Phenomenon as a Form of State-Corporate Crime", *Critical Criminology*, Vol. 30/2, pp. 305-320, <https://doi.org/10.1007/s10612-022-09626-z>. [54]
- Resimić, M. (2022), *Grand corruption and climate change policies: Overview of grand corruption evidence in energy transition, biodiversity loss and climate finance*, U4, <https://www.u4.no/publications/grand-corruption-and-climate-change-policies.pdf> (accessed on 25 September 2023). [34]
- Sanders, N. and B. Schneier (2023), *How AI could write our laws*, MIT Technology Review, <https://www.technologyreview.com/2023/03/14/1069717/how-ai-could-write-our-laws/> (accessed on 22 February 2024). [86]
- Shaheer, N. et al. (2019), "State-Owned Enterprises as Bribe Payers: The Role of Institutional Environment", *Journal of Business Ethics*, Vol. 159/1, pp. 221-238, <https://doi.org/10.1007/s10551-017-3768-z>. [13]
- Šimral, V. (2020), "Two problems with lobbying regulations in EEA countries", *Studies of Transition States and Societies*, Vol. 12/1, pp. 53-67. [22]
- Slowiczek, J. (2022), "Oil and gas heavily outspends clean energy, environmental groups on California lobbying", *Energy News Network*, <https://energynews.us/2022/03/17/oil-and-gas-heavily-outspends-clean-energy-environmental-groups-on-california-lobbying%E2%80%BC/> (accessed on 10 October 2023). [46]
- Strickland, J. (2023), "The contingent value of connections: legislative turnover and revolving-door lobbyists", *Business and Politics*, Vol. 25/2, pp. 152-172, <https://doi.org/10.1017/bap.2023.4>. [32]
- Supran, G. and N. Oreskes (2017), "Assessing ExxonMobil's climate change communications (1977-2014)", *Environmental Research Letters*, Vol. 12/8, p. 084019, <https://doi.org/10.1088/1748-9326/aa815f>. [48]

- The Africa Report (2023), "Glencore launches in-house lobbying as US targets cobalt operations in DRC", <https://www.theafricareport.com/314548/glencore-launches-in-house-lobbying-as-us-targets-cobalt-operations-in-drc/> (accessed on 10 October 2023). [68]
- The Royal Commission into the Robodebt Scheme (2023), *Royal Commission into the Robodebt Scheme*, <https://robodebt.royalcommission.gov.au/system/files/2023-09/rrc-accessible-full-report.PDF> (accessed on 4 March 2024). [83]
- TI (2022), *Corruption in Critical Minerals Puts the Energy Transition at Risk*, Transparencia Internacional Australia, <https://transparency.org.au/corruption-minerals-energy-transition-risk/> (accessed on 10 October 2023). [63]
- TI (2017), *Corruption Risks in Mining Approvals: A Global Snapshot*, Transparencia Internacional. [61]
- U4 (s.f.), *Exploring artificial intelligence for anti-corruption*, <https://www.u4.no/publications/artificial-intelligence-a-promising-anti-corruption-tool-in-development-settings/shortversion> (accessed on 10 October 2023). [75]
- US Department of Homeland Security (2018), *Foreign Interference Taxonomy*, https://www.cisa.gov/sites/default/files/publications/19_0717_cisa_foreign-influence-taxonomy.pdf (accessed on 10 October 2023). [94]
- Vandewalker, I. and L. Norden (2021), "Using Campaign Finance Reform to Protect U.S. Elections from "Dark Money" and Foreign Influence", in *Defending Democracies*, Oxford University Press, <https://doi.org/10.1093/oso/9780197556979.003.0016>. [36]
- WFD and POPVOX (2023), *How artificial intelligence and large language models may impact transparency*, <https://www.wfd.org/news/how-artificial-intelligence-and-large-language-models-may-impact-transparency> (accessed on 22 February 2024). [85]
- Zelikow, P. et al. (2020), "The Rise of Strategic Corruption: How States Weaponize Graft", *Foreign Affairs*, Vol. 99/4, pp. 107-120. [11]
- Zuzana Smidova, Agnès Cavaciuti and Jesper Johnsen (2022), *OECD Public Integrity Indicators – New data on quality of anti-corruption and public integrity strategies – ECOSCOPE*, https://oecdecoscope.blog/2022/08/26/oecd-public-integrity-indicators-new-data-on-quality-of-anti-corruption-and-public-integrity-strategies/?subscribe=success#subscribe-blog-blog_subscription-3 (accessed on 5 January 2023). [16]

Perspectivas de anticorrupción e integridad 2024

Esta primera edición de las Perspectivas de la OCDE de anticorrupción e integridad analiza los esfuerzos de los países para combatir la corrupción y promover la integridad. Basándose en datos de los indicadores de la OCDE sobre integridad pública, analiza el desempeño de los marcos de integridad de los países, y explora cómo algunos de los principales retos que afrontan hoy los gobiernos (como la transición verde, la inteligencia artificial y la injerencia extranjera) están agravando los riesgos de corrupción. También aborda cómo las deficiencias de los sistemas de integridad pueden obstaculizar la respuesta de los países a estos grandes retos. Al ofrecer una visión panorámica de la situación actual en los países, este informe apoya la planificación estratégica y las medidas políticas para fortalecer la integridad pública de cara al futuro.



OCDE

Iniciativa para
fortalecer la
democracia



IMPRESA ISBN 978-92-64-42741-9
PDF ISBN 978-92-64-66407-4



9 789264 427419