Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública

Estudio de la OCDE sobre Integridad en Argentina

LOGRAR UN CAMBIO SISTÉMICO Y SOSTENIDO

OCDE

Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública

Estudio de la OCDE sobre Integridad en Argentina

LOGRAR UN CAMBIO SISTÉMICO Y SOSTENIDO

OCDE
MEJORES POLÍTICAS
PARA UNA VIDA MEJOR

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.

Por favor, cite esta publicación de la siguiente manera:
OECD (2019), *Estudio de la OCDE sobre Integridad en Argentina: Lograr un cambio sistémico y sostenido*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris.
https://doi.org/10.1787/g2g98f15-es

ISBN 978-92-64-30801-5 (impresa)
ISBN 978-92-64-30802-2 (pdf)

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

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.

Fotografías: Portada © Secretaría de Gobierno de Turismo, Presidencia de la Nación, Argentina.

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

© OCDE 2019

Usted puede copiar, descargar o imprimir los contenidos de la OCDE para su propio uso y puede incluir extractos de publicaciones, bases de datos y productos de multimedia en sus propios documentos, presentaciones, blogs, sitios web y materiales docentes, siempre y cuando se dé el adecuado reconocimiento a la fuente y al propietario del copyright. Toda solicitud para uso público o comercial y derechos de traducción deberá dirigirse a *rights@oecd.org*. Las solicitudes de permisos para fotocopiar partes de este material con fines comerciales o de uso público deben dirigirse al Copyright Clearance Center (CCC) en *info@copyright.com* o al Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) en *contact@cfcopies.com*.

Prólogo

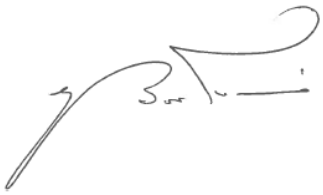
La corrupción afecta de manera directa la percepción de la ciudadanía respecto al sistema político nacional y socava su confianza en los gobiernos y las instituciones públicas.

La OCDE ha estado colaborando estrechamente con los gobiernos para hacer frente a las raíces causales de la corrupción. Dicha colaboración incluye el apoyo en la construcción de un marco institucional coherente, transparente y confiable, resistente a la corrupción. El *Estudio de la OCDE sobre Integridad en Argentina* es el primer estudio que la OCDE lleva a cabo de manera comprehensiva, siguiendo la *Recomendación del Consejo sobre Integridad Pública* de 2017. Proporciona al gobierno una hoja de ruta con acciones concretas para fortalecer sus instituciones y hacer que el país sea más resistente a los riesgos de corrupción. Algunas de estas acciones podrían implementarse en el corto plazo; otras requieren más tiempo y podrían contribuir en el desarrollo de una Estrategia Nacional de Integridad.

A finales de 2015 el gobierno argentino estableció entre sus prioridades el fortalecimiento institucional y la lucha contra la corrupción. Este compromiso presenta una oportunidad única en miras a fortalecer la integridad en el sector público.

Las reformas y regulaciones que Argentina ha adoptado desde entonces, tales como la ley de acceso a la información pública, la ley de responsabilidad penal empresaria, las discusiones en torno a las reformas de la ley de ética en el ejercicio de la función pública y de financiamiento político, dan cuenta del compromiso asumido por el gobierno y la voluntad política de materializarlo. El estudio que se presenta a continuación reconoce los grandes avances que han implicado y los toma como punto de partida para identificar los desafíos pendientes y las brechas aún existentes en materia de implementación de los avances formales, la cultura y rendición de cuentas del marco de integridad nacional.

La voluntad política del gobierno es solo un ingrediente en la construcción de un sistema de integridad. El mismo debe incluir a todos los actores clave de la sociedad en su conjunto. De esta manera, el gobierno de Argentina podría sentar las bases de una cultura de integridad pública que ayude a reconstruir el contrato social, recuperar la confianza de los argentinos en el sistema y contribuir a un desarrollo inclusivo y sostenible.



Marcos Bonturi

Director

Departamento de Gobernanza Pública de la OCDE

Agradecimientos

Este estudio fue elaborado por la División de Integridad Pública de la Dirección de Gobernanza Pública bajo la dirección de Janos Bertók y Julio Bacio Terracino. Los autores del estudio son Frédéric Boehm (también coordinador del proyecto), Jennifer Eddie, Levke Jessen-Thiesen, Carissa Munro, Giulio Nessi, Felicitas Neuhaus y Mariana Prats. El informe se benefició enormemente de las ideas y comentarios de Sarah Dix, Alessandro Bellantoni, Daniel Gerson, David Goessmann, Israel Maranon de Pablo, Natalia Nolan Flecha, Jacob Arturo Rivera Pérez, Barbara Ubaldi e Iván Stola. Los autores también desean agradecer a Nathan Anderson (Misión de los Estados Unidos ante la OCDE), Carla Dietmair, Karen Hussmann, Renzo Lavin, Diego Miranda, Juanita Olaya, Miguel Peñailillo y María Soldedad Urri por sus útiles comentarios. Nadjad Bacar, Edwina Collins, Thibaut Gigou, Laura McDonald, Fadila Oumaouche, Meral Gedik, Ricardo Sánchez Torres y Alpha Zambou proporcionaron asistencia editorial y administrativa. La traducción al español fue preparada por María Paula Minetti y editada por Cristina Perez Claeys y Mariana Prats (OCDE).

La OCDE agradece la cooperación del gobierno argentino, así como a todas las instituciones y organizaciones que participaron en el desarrollo del Estudio y el taller, en especial la colaboración de la Oficina Anticorrupción del Ministerio de Justicia, la Secretaría de Fortalecimiento Institucional y la Secretaría de Gobierno de Modernización de la Jefatura de Gabinete, la Sindicatura General de la Nación, el Ministerio de Educación, la Secretaría de Asuntos Políticos del Ministerio del Interior, la Auditoría General de la Nación, la Cámara Nacional Electoral, la Procuración del Tesoro de la Nación, y la Procuraduría de Investigaciones Administrativas. Finalmente, destacamos la ayuda de la Oficina Anticorrupción y la Embajada de Argentina en París para coordinar las actividades del Estudio, incluidas las misiones de investigación realizadas en octubre de 2017 y noviembre de 2018, y el taller organizado en abril de 2018.

El Estudio también se benefició de los valiosos aportes proporcionados por pares expertos de la OCDE, en particular Liliana Caballero del Departamento Administrativo de la Función Pública de Colombia, y Nicoletta Parisi de la Agencia Anticorrupción de Italia, que participaron en el taller celebrado en Buenos Aires el 10 y 11 de abril de 2018. La OCDE también desea agradecer a todos los participantes del taller por sus comentarios al primer borrador del documento y por sus aportes.

El Estudio fue aprobado por el Grupo de Trabajo de Altos Funcionarios de Integridad Pública (SPIO) de la OCDE el 31 de agosto de 2018 y desclasificado por el Comité de Gobernanza Pública el 3 de octubre 2018.

Índice

Prólogo **3**

Agradecimientos **5**

Abreviaturas y acrónimos **15**

Resumen ejecutivo **17**

Principales hallazgos y recomendaciones 17

Capítulo 1. Hacia un sistema de integridad pública coherente y coordinado en Argentina **21**

1.1. Introducción 22
1.2. Garantizar políticas de integridad en todos los poderes y niveles de gobierno de Argentina 24
1.3. Mejorar la coordinación y extensión de las políticas de integridad en el Poder Ejecutivo Nacional 31
1.4. Desarrollar un enfoque estratégico de integridad pública en el Poder Ejecutivo Nacional 41
1.5. Fortalecer el enfoque y la organización de la Oficina Anticorrupción 47
Propuestas de acción 52
Referencias 55

Capítulo 2. Fortalecer políticas de integridad basadas en evidencia en Argentina **59**

2.1. Introducción 60
2.2. Implementar un sistema de monitoreo y evaluación de las políticas de integridad 60
2.3. Recabar datos relevantes para las políticas de integridad 71
Propuestas de acción 83
Referencias 85

Capítulo 3. Construir una cultura de integridad en el sector público argentino **87**

3.1. Introducción 88
3.2. Construir un marco normativo sólido para la ética pública y los conflictos de interés reformando la ley de ética pública 88
3.3. Implementar integridad para apoyar a los servidores públicos en la aplicación de las normas éticas en su trabajo diario 98
3.4. Incorporar la integridad en la administración de recursos humanos 104
3.5. Desarrollar capacidades y concientizar sobre la integridad para promover un cambio conductual 111
3.6. Crear una cultura organizacional abierta 121
Propuestas de acción 129
Referencias 133

Capítulo 4. Promover la transparencia y la integridad a través de un sistema de declaraciones juradas focalizado y eficaz en Argentina **137**

4.1. Introducción 138

4.2. Fortalecer el proceso de presentación: Adaptar la forma y los procesos para que se adecúen mejor a los objetivos del sistema ... 140
4.3. Garantizar la verificación efectiva de la información presentada ... 150
4.4. Administrar sanciones adecuadas y eficaces que tengan un efecto disuasorio ... 158
Propuestas de acción ... 161
Referencias ... 163

Capítulo 5. Hacia un marco de control interno y gestión de riesgos que salvaguarde la integridad pública en Argentina ... 165

5.1. Introducción ... 166
5.2. Establecer un sistema de control con objetivos precisos ... 166
5.3. Desarrollar un enfoque estratégico de la administración de riesgos ... 170
5.4. Implementar mecanismos de control coherentes ... 177
5.5. Mejorar la función de auditoría interna ... 179
5.6. Fortalecer la Entidad Fiscalizadora Superior ... 183
Propuestas de acción ... 189
Referencias ... 192

Capítulo 6. Fortalecer el régimen disciplinario argentino para aumentar la responsabilización195

6.1. Introducción ... 196
6.2. Crear un marco disciplinario más integral y efectivo ... 197
6.3. Promover la cooperación y el intercambio de información ... 206
6.4. Mejorar el entendimiento del régimen disciplinario ... 212
Propuestas de acción ... 220
Referencias ... 222

Capítulo 7. Garantizar la transparencia y la integridad en los procesos de toma de decisiones públicas y el financiamiento político en Argentina ... 225

7.1. Introducción ... 226
7.2. Fomentar la integridad y la transparencia en las actividades de lobby ... 228
7.3. Mejorar la integridad en los procesos electorales ... 237
7.4. Promover la transparencia y la participación de las partes interesadas ... 257
Propuestas de acción ... 263
Referencias ... 266

Capítulo 8. Cultivando una cultura de integridad en la sociedad en Argentina ... 269

8.1. Introducción ... 270
8.2. Concientizar a la sociedad acerca de los beneficios de la integridad y reducir la tolerancia a las violaciones de las normas de integridad pública ... 270
8.3. Involucrar al sector privado para promover la integridad en las actividades comerciales ... 277
8.4. Brindar formación cívica en integridad pública en las escuelas ... 281
Propuestas de acción ... 293
Referencias ... 295

Capítulo 9. Propuestas de Acción ... 299

Capítulo 1. Hacia un sistema de integridad pública coherente y coordinado en Argentina ... 300
Capítulo 2. Fortalecer políticas de integridad basadas en evidencia en Argentina ... 302
Capítulo 3. Construir una cultura de integridad en el sector público argentino ... 303
Capítulo 4. Promover la transparencia y la integridad a través de un sistema de declaraciones juradas focalizado y eficaz en Argentina ... 305

Capítulo 5. Hacia un marco de control interno y gestión de riesgos que salvaguarde la integridad pública en Argentina ... 307
Capítulo 6. Fortalecer el régimen disciplinario argentino para aumentar la responsabilización ... 309
Capítulo 7. Garantizar la transparencia y la integridad en los procesos de toma de decisiones públicas y el financiamiento político en Argentina ... 310
Capítulo 8. Cultivando una cultura de integridad en la sociedad en Argentina ... 313

Tablas

Tabla 2.1. Niveles de medición ... 61
Tabla 2.2. Posibles fuentes de información para indicadores que miden políticas de integridad pública ... 62
Tabla 2.3. Las encuestas al personal informan a las políticas de integridad basadas en evidencia en los países de la OCDE ... 73
Tabla 3.1. Legislación en materia de ética pública en Argentina ... 89
Tabla 3.2. Dimensiones de una cultura organizacional abierta ... 121
Tabla 4.1. Resumen del marco legislativo de las declaraciones juradas de Argentina ... 139
Tabla 4.2. Información sugerida disponible para los tres niveles de acceso ... 156
Tabla 5.1. Leyes que requieren a directivos en el Poder Ejecutivo que implementen y supervisen las políticas de control interno y gestión de riesgos ... 176
Tabla 5.2. Funciones del auditor general ... 183
Tabla 6.1. Causales para la imposición de sanciones disciplinarias ... 203
Tabla 6.2. Intervención de la PIA en sumarios ... 210
Tabla 7.1. Sanciones para servidores públicos que incumplen los principios, reglas, estándares o procedimientos de lobby ... 236
Tabla 7.2. Límites del monto que puede aportar un donante a un partido político ... 242
Tabla 7.3. Informes en línea e información sobre financiamiento político ... 247
Tabla 7.4. Ejemplos de los distintos tipos de sanciones que se aplican a representantes/candidatos en países seleccionados de la OCDE ... 251
Tabla 8.1. La cantidad de pequeños sobornos es baja en Argentina ... 271
Tabla 8.2. Los cinco niveles de una cultura ética ... 279
Tabla 8.3. Resultados de aprendizaje sugeridos para la educación en integridad pública ... 284

Figuras

Figura 1.1. El nivel de percepción de la corrupción en Argentina está cerca del promedio regional, pero es significativamente más bajo que el promedio del G20 y la OCDE ... 22
Figura 1.2. Argentina podría mejorar su rendimiento del gasto público previniendo la corrupción ... 23
Figura 1.3. Una estrategia para la integridad pública: La Recomendación del Consejo de la OCDE de 2017 ... 24
Figura 1.4. Mecanismos de coordinación empleados por los países federales miembros de la OCDE 28
Figura 1.5. Regiones de México en donde la corrupción tiene mayor prevalencia. “Tasa de corrupción” por nivel de gobierno y región (INEGI) ... 31
Figura 1.6. Desafíos percibidos para la coordinación eficaz entre los actores del sistema de integridad pública argentino ... 33
Figura 1.7. Composición de las mesas de trabajo en cuestiones de políticas de integridad en Argentina ... 34
Figura 1.8. Composición de la Comisión de Integridad y Transparencia ... 35

Figura 1.9. Desde la Estrategia Nacional hacia las planificaciones operativas a nivel organizacional. 46
Figura 1.10. La independencia judicial en Argentina es percibida como muy baja 48
Figura 2.1. Jerarquía de las metas, los objetivos y los indicadores 61
Figura 2.2.El contrafactual ausente 70
Figura 2.3. La integridad es percibida como el factor condicionante más crucial de confianza en el Gobierno 79
Figura 3.1. Desarrollo de políticas específicas de conflictos de interés para determinadas categorías de servidores públicos en los países de la OCDE 96
Figura 3.2. Alta percepción de politización de la función pública en Argentina 107
Figura 3.3. Concientizar sobre los principios constitucionales en México 117
Figura 3.4. Concientizar sobre las Normas de integridad y conducta en Nueva Zelanda 118
Figura 4.1. La mayoría de los países miembros de la OCDE cuenta con requisitos de declaración más estrictos para los principales decisores 141
Figura 4.2. Tipo de información declarada en el Poder Ejecutivo de los países miembros de la OCDE 145
Figura 4.3. Cumplimiento con la obligación de presentar la declaración patrimonial 149
Figura 4.4. Sistema escalonado de acceso 157
Figura 4.5. La interfaz de búsqueda de declaraciones patrimoniales y de intereses en Chile 158
Figura 4.6. Sanciones aplicables a los servidores públicos en el caso de incumplir los requisitos de declaración en 10 países del G20 160
Figura 5.1. Modelo de tres líneas de defensa 169
Figura 5.2. Ciclo de gestión de riesgos 173
Figura 5.3. Existencia de funciones centralizadas de auditoría interna con objetivos estratégicos focalizados en la integridad 179
Figura 6.1. Elementos de sanciones efectivas para el sistema de declaraciones 202
Figura 7.1. Los argentinos perciben que unos cuantos grupos poderosos dominan su país 226
Figura 7.2. La influencia indebida viene acompañada de niveles inferiores de competencia e innovación nacional percibida 227
Figura 7.3. La desigualdad de ingresos en Argentina es alta 228
Figura 7.4. Confianza en los partidos políticos en Argentina (1995-2017) 238
Figura 7.5. Argentina, como la mayoría de los países miembros de la OCDE, prohíbe las donaciones anónimas 244
Figura 7.6. La mayoría de los países miembros y en proceso de adhesión a la OCDE permiten las donaciones de los sindicatos a los partidos políticos 245
Figura 7.7. Sub-declaración observada por ingresos y gastos declarados por las alianzas electorales, elecciones presidenciales 2015 248
Figura 7.8. Entre los países miembros y en proceso de adhesión a la OCDE, Argentina es uno de los dos países que no ha prohibido explícitamente la compra de votos 255
Figura 7.9. Prohibición del uso de recursos públicos a favor o en contra de un partido político o un candidato en Latinoamérica 256
Figura 7.10. En términos de su marco legal, la Ley de Acceso a la información Pública (Ley Nº 27.275) está por encima de la media de la OCDE 258
Figura 7.11. El marco legal de Acceso a la Información en Argentina refleja debilidades en las dimensiones de excepciones, apelaciones y sanciones. 259
Figura 8.1. Fuerte rechazo a normas que violan las reglas 271
Figura 8.2. Porcentaje de encuestados que expresan tener poca/ninguna confianza 272
Figura 8.3. Campañas de cambio de comportamiento: factores de éxito 274

Recuadros

Recuadro 1.1. Mecanismos de coordinación formal e informal en países federales 29
Recuadro 1.2. Prioridades clave del Gobierno argentino relacionadas a políticas de integridad 32
Recuadro 1.3. Comisiones anticorrupción en Colombia y Perú 36
Recuadro 1.4. Personas de contacto para la prevención de la corrupción en Alemania 39
Recuadro 1.5. Austria: La Red de Integridad austríaca (*Integritätsbeauftragten-Netzwerk*) 41
Recuadro 1.6. La Red de Conflictos de Interés de Canadá 41
Recuadro 1.7. Estrategia anticorrupción del Reino Unido (RU) 2017-2022 44
Recuadro 1.8. Hacer de la integridad una de las prioridades para la planificación y la gestión: El Modelo Integrado de Planeación y Gestión de Colombia 46
Recuadro 2.1. Brindar información relevante al público. El Observatorio de Transparencia y Anticorrupción de Colombia 65
Recuadro 2.2. Monitoreo de integridad en Corea 66
Recuadro 2.3. La calidad de las estadísticas oficiales en Argentina 69
Recuadro 2.4. Monitoreo de integridad en la administración pública de los Países Bajos 72
Recuadro 2.5. Técnicas de encuesta 75
Recuadro 2.6. Posibles elementos de una encuesta a ciudadanos sobre integridad 77
Recuadro 2.7. Medir la confianza en instituciones públicas 80
Recuadro 2.8. Evaluación de un hospital en Lituania 81
Recuadro 3.1. El formulario de declaración de conflicto de intereses del Departamento de Servicios Sociales de Australia 94
Recuadro 3.2. Revisión de los Valores Fundamentales del Servicio Público de Australia 99
Recuadro 3.3. El Código de integridad de Colombia 100
Recuadro 3.4. Consulta sobre un código de conducta específico para el organismo en Brasil 101
Recuadro 3.5. Orientación a servidores públicos para hacer frente a dilemas éticos en Australia 103
Recuadro 3.6. Liderazgo ético como una de las Competencias Clave de Liderazgo en la Administración Pública canadiense 109
Recuadro 3.7. Probando diferentes encuadres de las comunicaciones sobre registro de obsequios ... 116
Recuadro 3.8. Premio a la Excelencia en el Servicio Público de Canadá 120
Recuadro 3.9. Australia: El liderazgo como uno de los pilares para incorporar a la ética en el trabajo diario 122
Recuadro 3.10. Importancia de los superiores para crear un ambiente laboral abierto: Lineamientos para lugares de trabajo positivos y productivos en Nueva Gales del Sur, Australia 123
Recuadro 3.11. Ejemplo de comunicado al personal reasegurándoles que planteen sus inquietudes . 127
Recuadro 3.12. Cambio de las connotaciones culturales de “denunciante” y “denuncia”: El caso del Reino Unido 128
Recuadro 4.1. El sistema de declaraciones juradas de Francia 142
Recuadro 4.2. Centralizar la Información de Empleo en Argentina 143
Recuadro 4.3. Contenido del formulario de declaración patrimonial y de ingresos en los Estados Unidos de América 145
Recuadro 4.4. El proceso de verificación de declaraciones patrimoniales y de intereses en Francia . 153
Recuadro 4.5. El sistema de declaraciones patrimoniales y de intereses de Francia: Facultades ampliadas para verificar declaraciones y corroborar datos 154
Recuadro 5.1. Secretaría del Consejo del Tesoro de Canadá 172
Recuadro 5.2. Desarrollo de capacidades de gestión de riesgos: el gobierno de Australia 174
Recuadro 5.3. La Oficina Pública de Auditoría Interna del Reino Unido 180
Recuadro 5.4. Comités de auditoría - Australia 182
Recuadro 5.5. Normas internacionales para garantizar la independencia de los organismos de auditoría 185

Recuadro 5.6. Oficina del Auditor General de Columbia Británica – Seguimiento de las recomendaciones de auditoría ... 187
Recuadro 5.7. Transparencia – Oficina del Auditor General de Canadá ... 188
Recuadro 6.1. Deberes y principios relativos a la integridad para servidores públicos de Argentina . 199
Recuadro 6.2. Determinación de sanciones proporcionales al incumplimiento de políticas de conflicto de intereses ... 202
Recuadro 6.3. Sanciones disciplinarias administrativas en determinados países miembros y socios de la OCDE ... 204
Recuadro 6.4. Imposición de sanciones a entes privados dentro del régimen disciplinario de México205
Recuadro 6.5. Consejo Nacional de Disciplina y SisCor de Brasil ... 207
Recuadro 6.6. Garantizar la cooperación entre instituciones: El Convenio Marco Tripartito de Cooperación Interinstitucional de Perú ... 211
Recuadro 6.7. Recopilación, publicación y elaboración de datos sobre sanciones disciplinarias en Colombia y Brasil ... 213
Recuadro 6.8. Posibles indicadores clave de rendimiento para evaluar los regímenes disciplinarios administrativos ... 215
Recuadro 6.9. Proporcionar orientación sobre asuntos disciplinarios ... 218
Recuadro 7.1. Definiciones de lobby en la legislación nacional: Los casos de Austria, Polonia y Eslovenia ... 229
Recuadro 7.2. Coordinando y subiendo información sobre el lobby en Chile ... 232
Recuadro 7.3. Apoyando un cambio cultural hacia la normativa de lobby en Irlanda ... 233
Recuadro 7.4. Carta de Derechos del BNP Paribas para la representación responsable ante las autoridades públicas ... 235
Recuadro 7.5. Sanciones por incumplimiento de la Ley de Lobby o el Código de Conducta de los Lobistas de Canadá ... 237
Recuadro 7.6. Normativa sobre publicidad oficial en Canadá ... 240
Recuadro 7.7. Integración de la tecnología en la administración electoral en Estonia ... 249
Recuadro 7.8. Equipos de cumplimiento de la India ... 249
Recuadro 7.9. Tipos de participación de partes interesadas ... 260
Recuadro 8.1. La Comisión de Alto Nivel Anticorrupción de Perú: Campaña #Peruanosdeverdad... 275
Recuadro 8.2. Fraseo y encuadre: sí importa cómo hablamos de integridad ... 276
Recuadro 8.3. Orientación normativa sobre acreditación en el Reino Unido ... 280
Recuadro 8.4. Involucrar a los estudiantes austríacos en ejercicios interactivos de integridad y lucha contra la corrupción ... 285
Recuadro 8.5. Cambiando actitudes hacia la corrupción mediante la educación en Lituania ... 286
Recuadro 8.6. Capacitación a los docentes para la enseñanza anti-corrupción en Lituania ... 288
Recuadro 8.7. Crear clases y un ámbito escolar abiertos ... 289
Recuadro 8.8. Iniciativa Académica Anticorrupción (ACAD) de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) ... 291
Recuadro 8.9. La Declaración de Poznan ... 292

Siga las publicaciones de la OCDE en:

http://twitter.com/OECD_Pubs

http://www.facebook.com/OECDPublications

http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871

http://www.youtube.com/oecdilibrary

http://www.oecd.org/oecddirect/

Abreviaturas y acrónimos

ACAD	UNODC Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito, Iniciativa Académica Anticorrupción
AFIP	Administración Federal de Ingresos Públicos
AGN	Auditoría General de la Nación
ANSES	Administración Nacional de la Seguridad Social
BIEP	Estructura Base Integrada de Información de Empleo Público y Salarios
CGU	Contraloría General de la Unión (Brasil) *Controladoria-Geral da União* (Brasil)
CNE	Cámara Nacional Electoral
COSO	Comité de las Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway
GpR	Gestión por Resultados
HATVP	*Haute Autorité pour la transparence de la vie publique* (France) Alta Autoridad para la Transparencia en la Vida Pública (Francia)
HR	Recursos Humanos
HRM	Administración de Recursos Humanos
IGJ	Inspección General de Justicia
IIA	Instituto de Auditorías Internas
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública
INDEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
INFD	Instituto Nacional de Formación Docente
INTOSAI	Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores
JGM	Jefatura de Gabinete de Ministros
KPI	Indicadores clave de performance
LMREPN	Ley Marco de Regulación de Empleo Público Ley 25.164
MESISIC	Mecanismo de Monitoreo para la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción
NAP	Núcleos de Aprendizajes Prioritarios
NGO	Organización no gubernamental
OA	Oficina Anticorrupción
ONEP	Oficina Nacional de Empleo Público

PEN	Poder Ejecutivo Nacional
PIA	Procuraduría de Investigaciones Administrativas
PROCELAC	Procuraduría de Criminalidad Económica y Lavado de Activos
PTN	Procuración del Tesoro de la Nación
SAI	Entidad Fiscalizadora Superior
SDG	Objetivos de Desarrollo Sustentable (SDGs)
SFI	Secretaría de Fortalecimiento Institucional
SIGEJ	Sistema Único Informático de Gestión Judicial
SIGEN	Sindicatura General de la Nación
SOE	Empresa de propiedad del Estado
StAR	Iniciativa de Recuperación de Activos Robados
UCSDJ	Unidad de Control y Seguimiento de las Declaraciones Juradas, OA
UET	Unidad de Ética y Transparencia
UIF	Unidad de Información Financiera
UNCAC	Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

Resumen ejecutivo

La corrupción en la administración pública y la captura de los procesos de toma de decisiones públicas son un riesgo para la estabilidad económica y política de cualquier país. Consiente de esta situación, el gobierno de Argentina ha implementado reformas que demuestran el compromiso continuo para combatir la corrupción. La ley de responsabilidad penal empresaria, la ley de acceso a la información pública o la ley del arrepentido son ejemplos de dicho progreso, a su vez, los casos de corrupción se detectan e investigan cada vez más. No obstante, Argentina podría promover una cultura de integridad que garantice un desarrollo sostenible e inclusivo y mayor resistencia a la corrupción, invirtiendo en mayor medida en abordar las debilidades estructurales subyacentes.

Principales hallazgos y recomendaciones

La Oficina Anticorrupción (OA) desempeña un papel clave en el sistema de integridad de Argentina y ha iniciado muchas reformas relevantes. Para que la OA pueda desplegar su potencial para impulsar un cambio sistémico, debería hacer más visible su papel como diseñadora y asesora de políticas. Aumentar su autonomía financiera y administrativa y detallar los criterios para seleccionar y destituir a su máxima autoridad podría fortalecerla aún más. Junto con la OA, también hay otras entidades públicas cruciales para poder dar una respuesta sistémica a la corrupción. La creación de mesas redondas de coordinación y la Secretaría de Fortalecimiento Institucional en la Jefatura de Gabinete de Ministros son avances hacia una mayor y más comprehensiva participación de todas las entidades relevantes. La creación de una Comisión de Integridad y Transparencia en el Poder Ejecutivo podría promover políticas coherentes que se refuercen mutuamente, mientras que una Estrategia Nacional de Integridad podría proporcionar los objetivos estratégicos del sistema de integridad y las bases para el monitoreo y la evaluación. Puntos focales de integridad podrían traducir las leyes a la práctica a nivel organizativo, brindar orientación y compartir experiencias en toda la administración.

Hay obstáculos para un sistema de integridad entre las diferentes ramas y niveles de gobierno. La ley de ética pública no se implementa de manera consistente más allá del Poder Ejecutivo. Al respecto, Argentina debería implementar la ley en todos los poderes del Estado y podría considerar un diálogo de políticas entre las ramas para compartir lecciones aprendidas. A nivel subnacional, la mayoría de las provincias no tienen una ley de ética similar. Un Consejo Federal para la Integridad podría proporcionar el espacio para el diálogo entre los niveles de gobierno en el marco de los mandatos constitucionales, y promover el desarrollo de sistemas de integridad en las provincias adaptados a las realidades subnacionales.

Actualmente, el marco nacional de ética pública está fragmentado y el enfoque legalista orientado al cumplimiento socava la promoción efectiva de los valores en el servicio público. El reclutamiento de personal basado en el mérito podría ser un avance importante para lograr una cultura de integridad. Además, se podrían armonizar las

regulaciones de ética, clarificar el proceso de gestión de conflictos de intereses y simplificar y actualizar el código de ética. El sistema de declaraciones juradas y de intereses es sólido, pero la OA podría mejorarlo solicitando información adicional sobre fuentes de conflictos de intereses. La declaración de información más amplia y detallada según el nivel jerárquico del servidor público y una función de búsqueda en línea mejorada podrían facilitar la supervisión por parte de los ciudadanos.

Un marco de control interno y gestión de riesgos sólido es la piedra angular para la defensa contra la corrupción en una organización. El marco de control interno y gestión de riesgos de Argentina está alineado con los estándares internacionales, pero podría integrarse mejor en la gestión diaria de las entidades públicas. En particular, la Sindicatura General de la Nación podría reforzar el marco de gestión de riesgos incorporando explícitamente los riesgos de integridad. Una clara separación de la gestión de riesgos de la función de auditoría permitiría a los gerentes hacerse cargo de los riesgos que afectan a sus objetivos e identificar estos riesgos sin temores. Los comités de control en todas las entidades gubernamentales podrían ayudar a promover el control interno. Finalmente, la Auditoría General de la Nación podría fortalecerse aumentando su poder para seleccionar los tópicos de auditoría externa, destacando su independencia y mandato en una ley orgánica específica y reforzando el seguimiento y monitoreo de las recomendaciones de auditoría.

Las debilidades en el régimen disciplinario contribuyen a la impunidad y socavan la legitimidad del Estado de derecho en Argentina. Para fortalecer la rendición de cuentas el régimen disciplinario podría aplicarse a todas las categorías de funcionarios públicos, como contratistas y asesores, que representan alrededor de un tercio de la fuerza laboral. Las entidades involucradas en los procedimientos disciplinarios deberían coordinarse e intercambiar información de manera más efectiva para mejorar la gestión de los casos. Además, Argentina podría beneficiarse de la recolección de datos relevantes sobre el sistema disciplinario para tener seguimiento a su desempeño e identificar riesgos.

Cuando las decisiones de políticas públicas favorecen intereses particulares en detrimento del interés público, las desigualdades se exacerban y se ven socavadas la democracia, el crecimiento económico y la confianza en el gobierno. Los procesos de formulación de políticas de Argentina son vulnerables a la captura de políticas. Los grupos o individuos poderosos no solo pueden obtener contratos públicos o subsidios; sino que también pueden impedir reformas efectivas para mantener sus beneficios o ventajas. Argentina tiene una regulación sobre lobby, pero solo aplica al Poder Ejecutivo. Además, los funcionarios solo tienen que revelar reuniones con lobistas, lo que deja mucho margen para poder influenciar mediante otras actividades. Argentina debería extender las regulaciones sobre lobby al Poder Legislativo, asegurando un consenso al involucrar a todos los actores interesados relevantes. Junto con la implementación efectiva de la ley de acceso a la información pública, esto podría contribuir a políticas más representativas.

Las debilidades en el financiamiento político y los procesos electorales también pueden conducir a la captura. Aunque las contribuciones anónimas a los partidos están prohibidas, las donaciones en efectivo, que representan el 90% de todas las contribuciones en Argentina, hacen imposible identificar a los donantes y pueden convertirse en un canal de influencia indebida, socavando la legitimidad de las elecciones. Los controles y las sanciones a las regulaciones de financiamiento político son insuficientes para disuadir a los partidos políticos del incumplimiento y las brechas entre las regulaciones nacionales y provinciales brindan oportunidades para los abusos. Al respecto, Argentina podría prohibir las donaciones en efectivo y asegurar el cumplimiento

a través del monitoreo y cumplimiento efectivos. Acuerdos entre el nivel nacional y las provincias podrían promover reformas a nivel provincial para asegurar coherencia entre las regulaciones. Además, podría abordarse el clientelismo y la compra de votos implementando el sistema de "boleta australiana", prohibiendo la compra de votos e introduciendo sanciones más efectivas.

Finalmente, Argentina debería promover una cultura de integridad en toda la sociedad. Para lograr esto, la OA podría crear conciencia entre los ciudadanos sobre la integridad y su responsabilidad compartida en fomentar los valores de integridad de la sociedad. La OA también podría proporcionar incentivos y orientación al sector privado para fortalecer la integridad dentro de las empresas. Además, podrían integrarse programas de educación para niños y jóvenes en el plan de estudios de educación cívica existente.

Capítulo 1. Hacia un sistema de integridad pública coherente y coordinado en Argentina

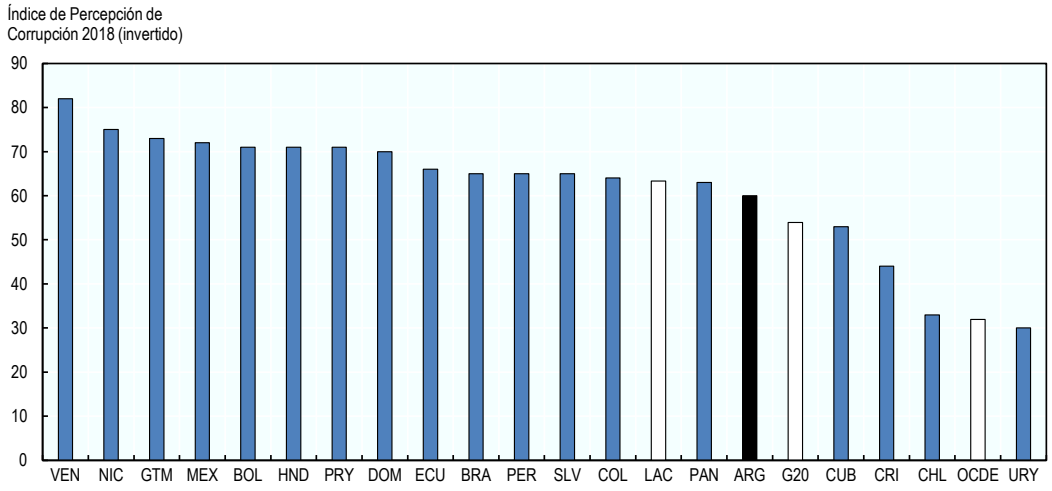
El presente capítulo analiza los actuales acuerdos institucionales vinculados a políticas de integridad con que cuenta Argentina. En particular, alienta a implementar la Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública en todas las ramas del gobierno y propone cómo fortalecer el diálogo sobre políticas entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Considera que un Consejo Federal de Integridad podría promover, dentro de los mandatos constitucionales, el desarrollo de sistemas de integridad en las provincias, que sean coherentes con el nivel nacional, a la vez que se adapten a las diferentes realidades subnacionales. Asimismo, alienta la adopción de un enfoque estratégico hacia un Sistema Nacional de Integridad en el Poder Ejecutivo, mejorando la coordinación entre los actores clave. A su vez, el establecimiento de puntos de contacto de integridad en cada entidad pública podría fomentar la implementación de políticas de integridad. Una Estrategia Nacional de Integridad podría proveer objetivos estratégicos para el sistema de integridad y permitir su puesta en práctica en todos los niveles organizacionales. Por último, el capítulo presenta medidas para fortalecer la Oficina Anticorrupción, y en particular su función preventiva y rol como asesor de políticas.

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.

1.1. Introducción

La falta de integridad en la toma de decisiones públicas, que excede meras prácticas corruptas, es una amenaza para el crecimiento inclusivo, socava los valores de la democracia y la confianza en los gobiernos e impide una prestación eficaz de servicios públicos. La corrupción es un problema grave en Argentina. El Índice de Percepción de la Corrupción elaborado por *Transparency International*, en 2017 le asigna a Argentina una puntuación de 39 en una escala del 0 (muy corrupto) a 100 (ausencia de corrupción). Esta puntuación está cerca del promedio para América Latina (38), y no es significativamente distinta a las puntuaciones de países como Brasil, Colombia, Panamá y Perú. No obstante, la puntuación de Argentina sí es significativamente peor que la de Cuba, Costa Rica, Chile y Uruguay en América Latina, así como respecto al promedio de países de la OCDE (68) o del G20 (54) (Figura 1.1).

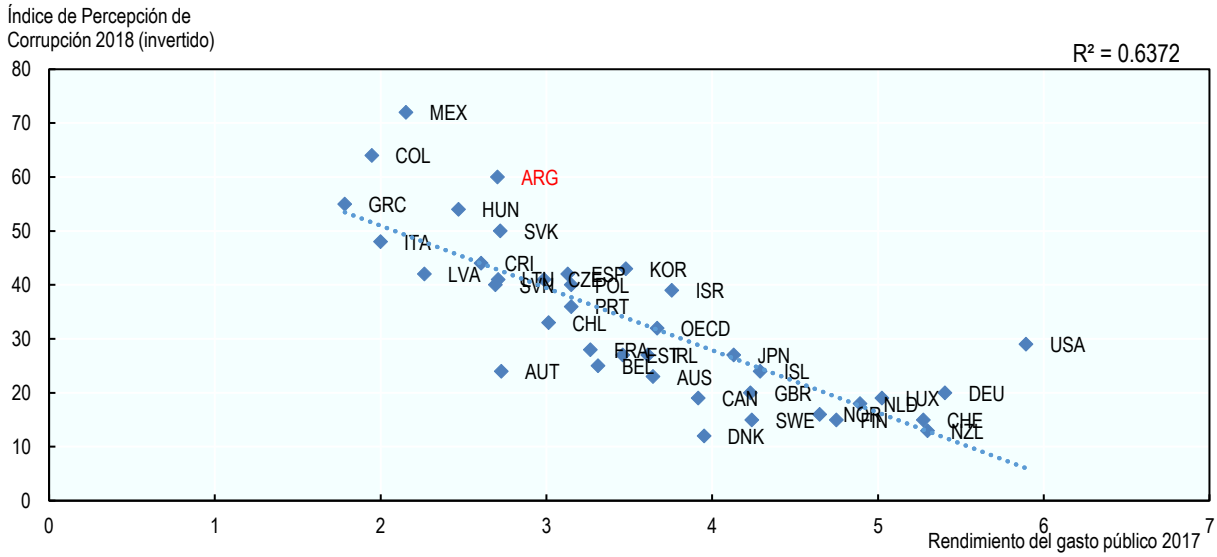
Figura 1.1. El nivel de percepción de la corrupción en Argentina está cerca del promedio regional, pero es significativamente más bajo que el promedio del G20 y la OCDE



Nota: La puntuación del Índice de Percepción de la Corrupción (CPI) ha sido invertido para facilitar la interpretación de los niveles de corrupción percibidos.
Fuente: Transparencia Internacional 2018.

En particular, la corrupción pone en riesgo el gasto público eficiente y representa una pérdida de recursos escasos que podrían utilizarse para abordar las cuestiones más urgentes de un país (Figura 1.2). Mientras que los casos de corrupción requieren ser detectados, investigados y sancionados, también se necesitan acciones preventivas básicas para abordar las debilidades sistémicas e institucionales que en primer lugar facilitan la corrupción y otras prácticas poco éticas. En otras palabras, los países se enfrentan al desafío de pasar de una "cultura de casos" meramente reactiva a una "cultura de integridad" proactiva, definida como una cultura en la que se alinea y adhiere de manera consistente a valores, principios y normas éticas compartidas para mantener y dar prioridad al interés público por sobre otros intereses privados (OCDE, 2017[1]).

Figura 1.2. Argentina podría mejorar su rendimiento del gasto público previniendo la corrupción



Fuente: World Economic Forum (2017), The Global Competitiveness Index 2017-2018 y Transparency International.

Dada la complejidad de la tarea de prevenir la corrupción y promover una cultura de integridad, distintas instituciones tienen mandatos y funciones que son necesarias para avanzar hacia dicho objetivo. Las medidas tomadas solo pueden reforzarse mutuamente mediante la adopción de un enfoque estratégico conjunto y coherente que permita desplegar su potencial y contribuir a un cambio positivo. Las prácticas y experiencias de los países muestran que marcos legislativos e institucionales adecuados permiten que los organismos del sector público asuman la responsabilidad por la gestión de integridad de sus actividades. Tener responsabilidades institucionales claras en los niveles relevantes (nacional, subnacional, sectorial y organizacional) para diseñar, liderar e implementar los elementos del sistema de integridad es clave para garantizar una implementación efectiva de los requisitos normativos. Las responsabilidades deberían acompañarse por supuesto, del mandato, y de recursos y capacidades necesarias para cumplirlas efectivamente.

La *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública* de 2017 provee a los responsables políticos de una mirada sobre tal sistema de integridad pública coherente e integral (OCDE, 2017[1]). Cambia el foco desde políticas de integridad *ad hoc* y fragmentadas hacia políticas que tienen en cuenta el contexto en donde se aplican, utilizando un enfoque conductual y de gestión de riesgos y haciendo especial énfasis en promover una cultura de integridad en todo el gobierno y en toda la sociedad (Figura 1.3).

Figura 1.3. Una estrategia para la integridad pública: La Recomendación del Consejo de la OCDE de 2017

Fuente: (OCDE, 2017[1]).

1.2. Garantizar políticas de integridad en todos los poderes y niveles de gobierno de Argentina

1.2.1. La implementación de la Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública es heterogénea y existe poco diálogo entre las diferentes ramas de gobierno

Según la experiencia de países miembros y no miembros de la OCDE, se hace énfasis en que, para lograr un cambio efectivo en el sector público, tanto el Poder Ejecutivo, como los cuerpos legislativo y judicial en conjunto, tienen un rol vital en garantizar la integridad en un país. En línea con lo antedicho, la *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública* de 2017 define al sector público como aquel que comprende "…los organismos legislativos, ejecutivos, administrativos y judiciales, así como a sus funcionarios, nombrados o elegidos, remunerados o no, temporales o permanentes a nivel de la administración central y subnacional. Puede asimismo incluir empresas públicas o sociedades estatales, asociaciones públicas-privadas, incluidos sus directivos y funcionarios así como entidades que presten servicios públicos (por ejemplo, salud, educación y transporte público), los cuales en algunos países son externalizados o financiados con capital privado" (OCDE, 2017[1]).

En Argentina, existen diferentes leyes y regulaciones relevantes para las políticas de integridad y muchas de ellas serán analizadas en los siguientes capítulos. Sin embargo, a nivel nacional puede considerarse que la Ley 25.188 de Ética en el Ejercicio de la Función Pública (ley de ética pública), es la principal ley en materia de integridad. Dicha

ley establece un conjunto de deberes, prohibiciones e incompatibilidades aplicables, sin excepción, a todas las personas que se desempeñen en la función pública, en todos sus niveles y jerarquías en los tres poderes, incluidas las sociedades del Estado (SOE), en forma permanente o transitoria, por elección popular, designación directa, por concurso o por cualquier otro medio legal (véase la descripción y los marcos normativos adicionales en el capítulo 3). En este sentido, la ley de ética pública está en línea con un enfoque de gobierno en su conjunto (*whole-of-government*) en todos los poderes, por lo menos a nivel nacional.

El panorama es menos claro con respecto a las responsabilidades institucionales para la reglamentación y la aplicación de la ley de ética pública. La ley hace referencia a la designación de una autoridad de aplicación. En el Capítulo VIII se preveía la creación de una Comisión Nacional de Ética Pública como órgano independiente adscripto al Congreso (Arts. 23, 24 y 25). Sin embargo, esta Comisión nunca llegó a establecerse debido, entre otras razones, a que la Corte Suprema de la Nación Argentina decidió que esta Comisión constituiría una interferencia del Poder Legislativo al Poder Ejecutivo y Judicial. Finalmente, en 2013, el artículo 8 de la Ley 26.857 derogó el Capítulo XIII. No obstante, resulta interesante comprobar que los artículos 6 y 18 de la actual ley de ética pública siguen refiriéndose a esta autoridad y se hace mención explícita a la Comisión en los artículos 7, 11, 19, 20, 21, 40 y 46.

Como resultado de lo antedicho, la implementación de ley de ética pública es bastante heterogénea en las diferentes ramas de gobierno. Para el Poder Ejecutivo Nacional (PEN), el Decreto 164 ya definía en 1999 al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos como la autoridad responsable de la aplicación de la ley en el Ejecutivo. Esta tarea fue luego delegada por el Ministerio de Justicia a la Oficina Anticorrupción (OA), a través de la Resolución 17/2000. El mandato de la OA, recientemente modificado por el Decreto 174/2018 define claramente a la oficina como el organismo del Poder Ejecutivo responsable del desarrollo, la promoción y la implementación de todas las reglamentaciones, políticas y actividades relativas a la ética en la administración pública y al manejo de situaciones que impliquen un conflicto de intereses. Para el Poder Judicial, la Corte Suprema es responsable de las declaraciones juradas y pueden aplicarse sanciones conforme al artículo 16 del Decreto Ley 1285 (véanse también los capítulos 3 y 4). En el Poder Legislativo, sin embargo, no existe a la actualidad ninguna autoridad de aplicación o regulación sobre la implementación de la ley de ética pública y no hay sanciones especificadas. Como consecuencia de esta fragmentación, a pesar del amplio alcance de la ley, en la práctica no existe un marco de integridad pública coherente para el Estado en su conjunto.

En consecuencia, Argentina podría aprovechar las reformas legislativas que se están llevando a cabo a la ley de ética pública para asegurar su aplicación coherente en todos los poderes. Tomando en cuenta la experiencia pasada, otorgarle a una sola autoridad la responsabilidad de aplicar la ley parece poco realista, al menos en el corto y en el mediano plazo. Por consiguiente, Argentina debería requerir y establecer una autoridad responsable para cada uno de los poderes de gobierno, como se dispone en la propia ley de ética pública. Al fin y al cabo, debería ser claro para todos los funcionarios públicos quién está a cargo de la implementación y es responsable de la aplicación de la ley, independientemente del Poder en el cual se desempeñen.

Una organización similar que opta por diferentes autoridades de aplicación respecto de una única ley ha sido recientemente introducida en Argentina a través del artículo 28 de la Ley 27.275 de Acceso a la Información Pública. La misma establece que, más allá del

Ejecutivo, deben crearse agencias de Acceso a la Información Pública en el Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Ministerio Público Fiscal, el Ministerio Público de la Defensa y el Consejo de la Magistratura. Las respectivas agencias tienen a su cargo la implementación y la aplicación de la Ley de Acceso a la Información Pública (ver capítulo 7).

Asimismo, Argentina podría considerar establecer un diálogo entre las diferentes ramas de gobierno para debatir sobre políticas y desafíos e intercambiar buenas prácticas sin la necesidad de crear burocracia adicional. Por ejemplo, las autoridades de aplicación, una vez que se hubieran implementado, podrían reunirse dos veces al año y las reuniones podrían organizarse basándose en el principio de un líder rotativo. Dicha autoridad líder podría tener a su cargo la preparación de la reunión, la organización del lugar de reunión y la moderación de las discusiones. Al rotar la responsabilidad del líder todos los años, podría minimizarse la apariencia de que un Poder domine el diálogo político y así evitar repetir el fracaso de la creación de la Comisión Nacional de Ética Pública, responsable de todos los poderes. La necesidad de tal diálogo sobre políticas podría ser especificada en términos claros en la reforma de la ley de ética pública.

1.2.2. La mayoría de las provincias no disponen de un sistema de integridad

Las autoridades municipales y provinciales son responsables de una amplia gama de servicios públicos y tienen un mayor grado de contacto directo con los ciudadanos. Por tanto, también brindan mayores oportunidades para aumentar la confianza en el gobierno. Sin embargo, también a nivel subnacional pueden encontrarse más, y de manera más probable, oportunidades para ciertos tipos de corrupción. De hecho, la responsabilidad de los gobiernos subnacionales respecto a ciertos servicios (por ejemplo, educación, salud, seguridad/justicia, gestión de residuos, servicios públicos, otorgamiento de licencias y permisos) aumentan la frecuencia y la inmediatez de las interacciones entre las autoridades gubernamentales y los ciudadanos y las empresas, creando oportunidades para poner a prueba la integridad. Así, al fortalecer los sistemas de integridad locales, los gobiernos subnacionales pueden capitalizar la oportunidad de construir confianza entre los ciudadanos y los gobiernos (Nolan-Flecha, 2017[2]).

Asimismo, especialmente en países federales como Argentina, cuando algunas leyes son de aplicación solo a nivel nacional, y si los niveles subnacionales no abordan a través de un marco legal e institucional adecuado asuntos transversales, como lo es la corrupción, puede existir el riesgo de vacíos legales. A su vez, observar solo el nivel nacional puede ocultar la complejidad y la diversidad de los contextos que se encuentran generalmente en los niveles subnacionales y que pueden requerir leyes específicas. De hecho, garantizar un marco institucional de alta calidad en todos los niveles de gobierno puede lograrse únicamente si los países toman en cuenta la diversidad de las necesidades locales y las particularidades de los niveles de gobierno inferiores (Rodrigo, Allio and Andres-Amo, 2009[3]).

Además, las interdependencias entre los niveles de gobierno requieren un cierto grado de coherencia. Pueden existir interdependencias institucionales, cuando la distribución de funciones y responsabilidades no es exclusiva; interdependencias financieras, cuando los gobiernos nacional y subnacional cofinancian el gasto público en regiones; e interdependencias socio-económicas, cuando los asuntos y/o los resultados de una política pública en un nivel impactan en otras regiones y a nivel nacional (efectos secundarios). En tal contexto, no puede lograrse una separación tajante de las responsabilidades y los resultados en la elaboración de políticas. Incluso en países tan federalizados como los

Estados Unidos, el gobierno federal ha aumentado de manera progresiva su rol a través de reglamentaciones intergubernamentales impuestas a los gobiernos estatales y locales, por medio de acciones directas y más indirectas que obligan a cambios políticos en los niveles subnacionales (Charbit and Michalun, 2009[4]). Además, mientras que en la mayoría de los países miembros de la OCDE (71%) los gobiernos estaduales y locales son considerados autónomos y pueden determinar sus propias políticas de integridad, casi todos los países cuentan con algún mecanismo formal o informal en vigencia para garantizar la coordinación entre el nivel nacional y el subnacional (OCDE, 2017[5]).

En Argentina, las provincias no están sujetas a la ley nacional de ética pública y pueden, pero no están obligadas a ello, redactar sus propias leyes de ética o marcos legales similares como base de los sistemas de integridad subnacionales. Para otras leyes de integridad relevantes también pueden observarse disparidades similares, como la regulación del financiamiento político (véase el capítulo 7). Con respecto a la ética pública, de 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 11 carecen de una ley de ética pública o similar. En relación a la calidad y el nivel de implementación de las leyes de ética pública existentes en las provincias, el panorama es aún menos claro, y la Oficina Anticorrupción podría considerar realizar un informe exhaustivo de las leyes y autoridades de implementación existentes a nivel provincial. Debido a esta fragmentación legal, la mayoría de los servidores públicos en las provincias no están sujetos a ninguna ley de ética pública, creando vacíos y riesgos de corrupción. En diciembre de 2016, el 66% de los servidores públicos se desempeñaba a nivel provincial y el 13% a nivel municipal. En consecuencia, los mismos no son alcanzados por la ley nacional de Ética en el Ejercicio de la Función Pública y pueden o no estar sujetos a una ley provincial de ética (Subsecretaría de Políticas, Estadísticas y Estudios Laborales, Ministerio de Trabajo, 2017).

La Oficina Anticorrupción ha reconocido el desafío y la relevancia de un diálogo sobre políticas de integridad a nivel nacional y provincial, así como entre las provincias y las municipalidades. A pesar de su mandato limitado a la administración pública nacional, la oficina ha avanzado con iniciativas particulares destinadas a alcanzar el nivel subnacional:

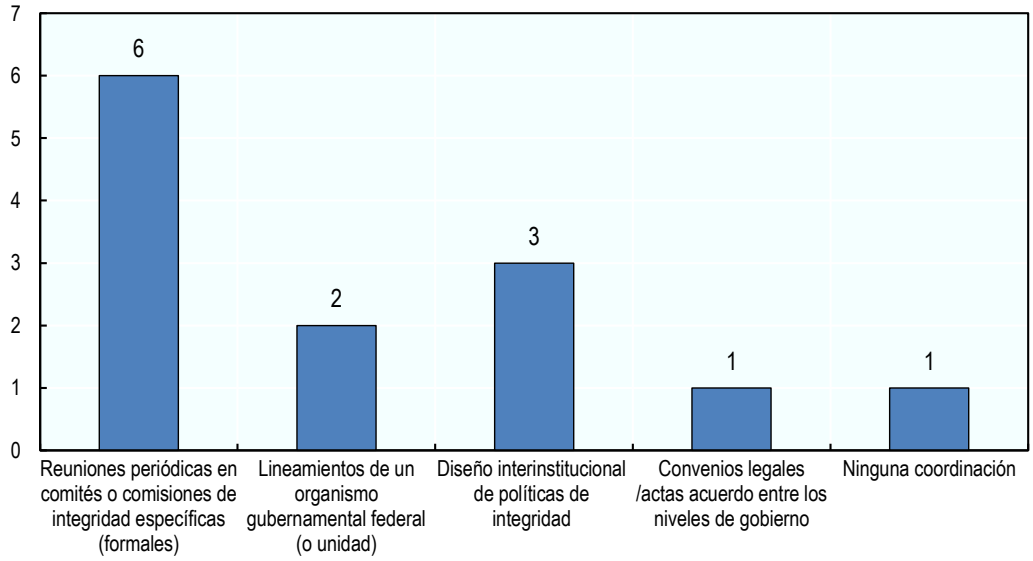
- El **Plan Provincias** lanzado en 2004 se basa en tres pilares principales: el primero, la confección de informes de diagnóstico de la situación provincial. El segundo, la organización de seminarios regionales y el tercero, la generación de Planes Provinciales de Asistencia Técnica para la Implementación. A través del Plan, la Oficina Anticorrupción brinda asistencia técnica y cooperación respecto de la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción en las provincias y fomenta y fortalece la participación de la sociedad civil en la prevención y la lucha contra la corrupción.
- El **Foro Permanente de Fiscalías de Investigaciones Administrativas y Oficinas Anticorrupción**, que tiene lugar al menos dos veces al año, se creó en 2005 y reúne a los Fiscales del Estado de investigaciones administrativas, las Oficinas Anticorrupción y organismos equivalentes de distintas provincias y municipalidades de Argentina. La Oficina Anticorrupción a nivel nacional fue cofundadora y es miembro activo del Foro. Su objetivo es intercambiar experiencias e información para mejorar las políticas anticorrupción que son implementadas por estos organismos nacionales y provinciales en sus respectivas jurisdicciones.

- Además, desde 2017 la Oficina Anticorrupción ha firmado acuerdos de cooperación en la Provincia de Buenos Aires, con la Oficina de Fortalecimiento Institucional y 70 de sus municipios.

Basándose en estas experiencias, Argentina podría avanzar hacia un enfoque más sistemático para promover, sistemas de integridad a nivel provincial coherentes con el nivel nacional y adaptados a las especificidades del nivel subnacional. Otros países federales también han reconocido este problema y están adoptando distintas opciones, por ejemplo, reuniones periódicas en comités o comisiones, el diseño interinstitucional de políticas de integridad, orientación por parte de algún organismo gubernamental federal o convenios legales (Figura 1.4 y Recuadro 1.1).

Figura 1.4. Mecanismos de coordinación empleados por los países federales miembros de la OCDE

En su país, ¿cómo se garantiza la coordinación entre los organismos específicos en el nivel nacional y el subnacional?



Nota: Diez países miembros de la OCDE están organizados como estados federales: Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Alemania, México, España, Suecia, Suiza y Estados Unidos. Tres países informaron que los estados federales no son totalmente autónomos para decidir en materia de políticas de integridad: los Estados Unidos, Suiza y México. En los Estados Unidos, los estados son autónomos salvo si su conducta involucra alguna atribución constitucional otorgada al gobierno federal en virtud del artículo I de la Constitución. Como consecuencia, el gobierno federal podría legislar y hacer cumplir leyes que fueran de aplicación a la conducta de los funcionarios estaduales y locales. Asimismo, los organismos federales y subnacionales de los Estados Unidos participan en la coordinación informal de muchos de los elementos específicos de la materia de un sistema de integridad. En México, la Constitución (artículo 113) obliga a los estados a reproducir el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA). Bélgica informó que no tiene coordinación, pero que cuenta con un Comité Consultor toda vez que se discuten más ampliamente temas relativos a la buena gobernanza (véase el Recuadro 1.1).
Fuente: (OCDE, 2017[5]).

Recuadro 1.1. Mecanismos de coordinación formal e informal en países federales

Entre los países federales miembros de la OCDE pueden encontrarse diferentes modelos de coordinación.

México: Alto grado de formalización

El Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) fue creado para:

- Superar las notorias "brechas de implementación" mejorando la coordinación tanto horizontal (en el interior del gobierno federal) como verticalmente (entre los niveles de gobierno) y, en particular, ubicando a los estados bajo la jurisdicción del sistema;
- Atender la fragmentación de políticas y desarrollar un enfoque de integridad más completo y coherente;
- Fortalecer los mecanismos de cumplimiento en relación con violaciones de integridad en jurisdicciones tanto administrativas como penales, incluyendo a actores del sector privado; y
- Reforzar la supervisión exigiendo una mayor transparencia, atribuciones de auditoría ampliadas y una mayor participación de la sociedad civil.

Este sistema de coordinación ha sido establecido legalmente en la Constitución de México (artículo 113) y obliga a los estados a reproducir el SNA en sus respectivos Sistemas Locales Anticorrupción, a fin de coordinar con las autoridades locales responsables de la prevención, la detección y la sanción de responsabilidades administrativas y corrupción. Una vez sancionada la legislación secundaria del SNA, que efectivamente puso en marcha al sistema, los estados contaron con un plazo máximo de un año para crear los Sistemas Locales Anticorrupción.

Bélgica: coordinación informal a través de reuniones periódicas

En Bélgica se creó un Comité Consultor en el ámbito de la Cancillería del Primer Ministro para tratar cuestiones relativas a la buena gobernanza que requieren la cooperación de los distintos niveles de gobierno.

El Comité está compuesto por los ministros del gobierno federal y los ministros de los gobiernos de las Comunidades y Regiones. Se reúne una vez por mes. La Secretaría del Comité Consultor tiene a su cargo las tareas administrativas y logísticas del Comité, como por ejemplo preparar y enviar el orden del día de las reuniones y distribuir los resultados de las decisiones adoptadas.

La Secretaría también supervisa el proceso de monitoreo de los convenios de cooperación entre los distintos organismos y publica los convenios de cooperación que involucren al gobierno federal. Asimismo, recolecta los informes de las conferencias ministeriales.

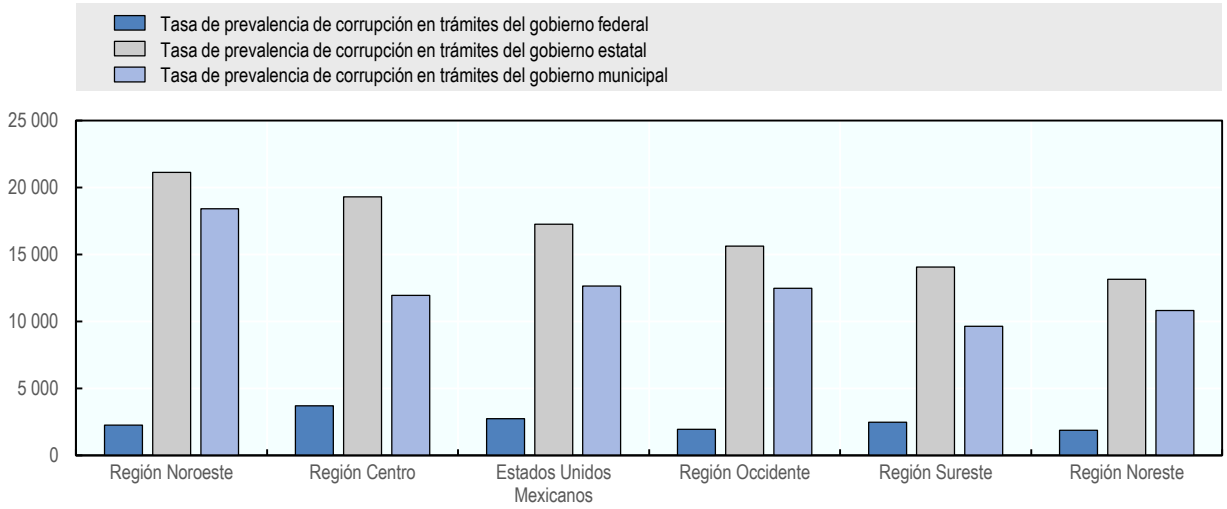
Fuentes: (OCDE, 2017[6]; OCDE, 2017[5]) (Chancellery of the Prime Minister, s.f.[7]).

En Argentina, la ley de ética pública reformada podría requerir la creación de un Consejo Federal para la Integridad, como un primer paso dirigido a asegurar un sistema de integridad coherente que incluya el nivel subnacional. Dicho Consejo Federal para la Integridad estaría en línea con la tradición política del país, dado que ya existen consejos similares en materia de seguridad nacional, educación, inversión y energía, entre otros. Más recientemente, el artículo 29 de la Ley de Acceso a la Información Pública requiere la creación de un Consejo Federal para la Transparencia. El Consejo Federal para la Transparencia incorpora el compromiso de las provincias de garantizar el derecho de acceso a la información pública. Es un espacio para promover coordinación y cooperación inter-jurisdiccional en relación con las políticas de acceso a la información, en los niveles nacional y provincial.

La Oficina Anticorrupción podría organizar y dirigir este Consejo Federal para la Integridad a nivel nacional, cuya función principal sería desarrollar guías para los sistemas provinciales de integridad, en línea con la ley de ética pública y otras leyes relevantes, por ejemplo, tomando como punto de referencia la visión proporcionada por la *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública* de 2017. A corto plazo, el Foro Permanente de Fiscalías Estatales de Investigaciones Administrativas y Oficinas Anticorrupción, ya mencionado, podría ser la plataforma para avanzar en el debate de dicho Consejo Federal para la Integridad y detallar una propuesta en concreto. Durante este debate, podría también considerarse fusionar el Consejo Federal para la Integridad con el Consejo Federal para la Transparencia y optar por una conducción conjunta entre la Oficina Anticorrupción y la Autoridad de Acceso a la Información.

Además de esta solución institucional, Argentina podría considerar promover un debate basado en evidencia sobre los desafíos relacionados con la corrupción, a través de datos comparativos en provincias y municipios. El Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) podría colectar estos datos a través de las encuestas permanentes de hogares, como se recomienda en el capítulo 2. Por ejemplo, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) de México realiza una encuesta bienal sobre las experiencias de los ciudadanos con la corrupción en el sector público, con una muestra estandarizada de servicios prestados por el Estado. Se calcula el coeficiente de "incidencia de la corrupción" dividiendo la cantidad total de ciudadanos que interactuaron con las autoridades públicas solicitando o recibiendo un servicio, por la cantidad de actos de corrupción denunciados en interacciones con las autoridades públicas. Este coeficiente es un indicador del grado en que ciertas interacciones han sido objeto de corrupción, no es una cifra exacta de las experiencias de corrupción (OCDE, 2017[6]). Los resultados en México reflejan que los gobiernos estatales y municipales mostraron una mayor incidencia de corrupción experimentada en la prestación de servicios públicos, en términos relativos y en comparación con el nivel federal. Los datos también permiten hacer comparaciones entre regiones o estados: por ejemplo, la región noroeste presenta los niveles más altos de corrupción denunciada en la prestación de servicios públicos (Figura 1.5).

Figura 1.5. Regiones de México en donde la corrupción tiene mayor prevalencia. "Tasa de corrupción" por nivel de gobierno y región (INEGI)



Nota: Región central (Distrito Federal, Guerrero, Hidalgo, México, Morelos, Puebla y Tlaxcala); Región occidental (Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán de Ocampo, Nayarit, Querétaro y Zacatecas); Región sureste (Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz de Ignacio de la Llave y Yucatán); Región noroeste (Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Sinaloa y Sonora); Región noreste (Coahuila de Zaragoza, Durango, Nuevo León, San Luis Potosí y Tamaulipas).
Fuente: INEGI (2015), Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/encig/2015/.

1.3. Mejorar la coordinación y extensión de las políticas de integridad en el Poder Ejecutivo Nacional

1.3.1. Una Comisión Nacional para la Integridad y la Transparencia podría fortalecer la coordinación entre los actores clave de integridad del Poder Ejecutivo Nacional

A mayor cantidad de actores que participan en un sistema, mayor es el riesgo de duplicación y superposición, así como la necesidad de una coordinación eficaz. La coordinación es una tarea ardua que requiere que "los elementos y los actores (…) sigan siendo plurales y diferentes, a la vez que apunta a obtener resultados armoniosos y eficaces" (OCDE, 2004[8]). Mecanismos claros, formales y/o informales para la cooperación y la coordinación horizontal y vertical entre los actores, sectores y niveles subnacionales ayudan a prevenir la fragmentación, la superposición y los vacíos y en última instancia a asegurar la coherencia y el impacto de las políticas.

En Argentina, muchas de las áreas consideradas como prioritarias por el gobierno actual se relacionan con lo que constituiría un enfoque estratégico de un sistema de integridad. Estas áreas son: la participación ciudadana, la reforma política, la recuperación de las estadísticas públicas, el gobierno abierto, la revalorización y la optimización del empleo público y la reforma administrativa (Recuadro 1.2). Varios organismos gubernamentales lideran estas prioridades y cada uno aporta indirectamente partes esenciales de un sistema nacional de integridad.

Recuadro 1.2. Prioridades clave del Gobierno argentino relacionadas a políticas de integridad

Objetivo 4 – Desarrollo humano sustentable

Prioridad 47: *Participación ciudadana*. Creemos en el trabajo en equipo, no solo dentro del gobierno sino entre el Estado y la sociedad. Queremos ampliar esas redes para trabajar cada vez más con organizaciones sociales, voluntarios y empresas para llegar a cada una de las personas que lo necesiten.

Objetivo 6 – Fortalecimiento institucional

Prioridad 77: *Reforma política*. La reforma política es un proceso que abarca todo el período de gobierno. En una primera etapa, estamos impulsando políticas para fortalecer la integridad, transparencia y equidad del proceso electoral. Para modernizar y dar mayor transparencia al sistema de votación, buscamos implementar la Boleta Única Electrónica. Además, para evitar distorsiones en la voluntad de los electores, estamos trabajando para eliminar las listas colectoras y las candidaturas múltiples, y para mejorar el control y la sanción de los ilícitos electorales.

Prioridad 79: *Programa de lucha contra la corrupción*. Para avanzar contra la corrupción, estamos implementando un plan estratégico de transparencia y fortalecimiento institucional que requiere de la colaboración de todos los niveles del Estado.

Objetivo 7 – Modernización del Estado

Prioridad 83: *Recuperación de las estadísticas públicas*. Es imposible planificar o evaluar políticas públicas sin conocer su impacto en la realidad. (…) Estamos avanzando hacia completar el proceso de normalización de las estadísticas públicas.

Prioridad 84: *Gobierno abierto*. Un Estado contemporáneo es un Estado más abierto, transparente y cercano a los ciudadanos. Con el objetivo de abrir la administración pública, estamos afianzando las prácticas de gobierno abierto a nivel federal, fomentando la rendición de cuentas, la participación ciudadana, las nuevas tecnologías y la innovación pública.

Prioridad 85: *Revalorización y optimización del empleo público*. Queremos revalorizar el empleo público. Por eso estamos implementando una política integral de desarrollo de recursos humanos que contempla tanto el diseño organizacional como su rendimiento y compensación.

Prioridad 89: *Reforma administrativa*. La Administración Pública Nacional necesita actualizarse y modernizarse. Para tener un Estado al servicio de los ciudadanos es preciso fomentar un conjunto de iniciativas para modernizar la gestión del Estado, rediseñando los sistemas de soporte en camino a un modelo acorde con el siglo XXI.

Fuente: http://www.casarosada.gob.ar/objetivosdegobierno/.

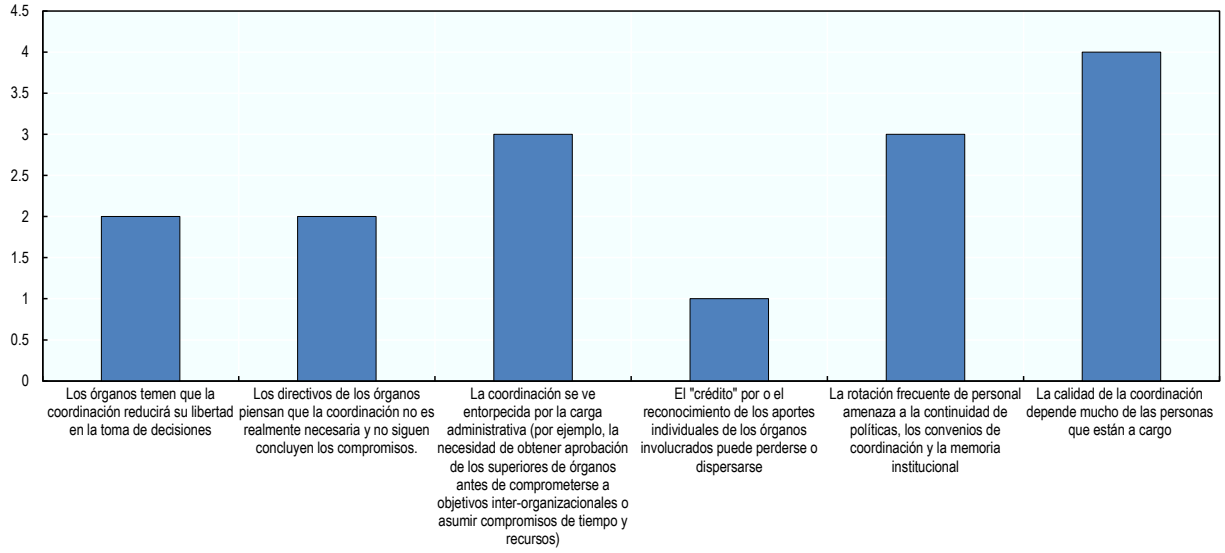
De este modo, como en la mayoría de los países, el panorama institucional del sistema de integridad en Argentina es complejo –aun observando solo el Ejecutivo nacional sin considerar las provincias y las aún faltantes autoridades de aplicación previstas en la ley de ética pública. De hecho, puede considerarse a los siguientes actores en el Ejecutivo como parte principal de un Sistema Nacional de Integridad Pública argentino:

- La Oficina Anticorrupción
- La Sindicatura General de la Nación (SIGEN), respecto del control interno, las políticas de gestión de riesgos y auditorías
- La Agencia de Acceso a la Información Pública (AIP) del Ejecutivo
- El Ministerio del Interior, en particular la Secretaría de Asuntos Políticos, para las políticas relativas al acceso a la información/transparencia, la participación de los interesados, el financiamiento político y el cabildeo
- El Ministerio de Educación, respecto de políticas relativas a generar una cultura de integridad en toda la sociedad
- La Procuración del Tesoro de la Nación (PTN)
- La Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM), especialmente la Secretaría de Fortalecimiento Institucional, recientemente creada por el Decreto 6/2018 y la Secretaría de Gobierno de Modernización, para las políticas relacionadas con la gestión de recursos humanos, la capacitación, la cultura organizacional, la gestión pública y el gobierno abierto.

Asegurar la coordinación entre estos diferentes actores es difícil. Como en muchos países, la coordinación entre los actores de integridad depende de los individuos a cargo y la coordinación enfrenta el desafío de la frecuente alternancia del personal y las cargas administrativas que implica la propia tarea de coordinar, como por ejemplo, la necesidad de obtener aprobación interna antes de poder comprometerse con objetivos inter-organizacionales (Figura 1.6).

Figura 1.6. Desafíos percibidos para la coordinación eficaz entre los actores del sistema de integridad pública argentino

(1 = no es un problema, 2 = en cierto modo un problema, 3 = problema leve, 4 = problema grave).



Fuente: (OCDE, 2017[5]).

Actualmente, el Ejecutivo en Argentina ha abordado el desafío de la coordinación a través de cuatro mesas de trabajo: sobre integridad, sobre reforma administrativa, sobre gobierno abierto y sobre el gobierno de empresas públicas. Esta última incluye el Comité Asesor en Buen Gobierno de Empresas de Propiedad Estatal creado por Resolución 1/2018 (OCDE, 2018[9]). La Figura 1.7 muestra la composición actual de dichas mesas de trabajo. Conforme a la información brindada por Argentina, las mesas de integridad y de reforma administrativa son particularmente relevantes para las políticas de integridad. La Secretaría de Fortalecimiento Institucional de la Jefatura de Gabinete de Ministros dirige la mesa institucional de integridad, que comenzó a reunirse el segundo semestre de 2017.

Figura 1.7. Composición de las mesas de trabajo en cuestiones de políticas de integridad en Argentina

Mesa institucional de integridad

- Secretaría de Fortalecimiento Institucional (JGM)
- Oficina Anticorrupción
- Sindicatura General de la Nación (SIGEN)
- Procuración del Tesoro de la Nación (PTN)
- Agencia de Acceso a la Información
- Secretaría Legal y Tecnica

Mesa de reforma administrativa

- Secretaría de Modernización (JGM)
- Secretaría de Fortalecimiento Institucional (JGM)
- Secretaría Legal y Tecnica
- Oficina Anticorrupción
- Sindicatura General de la Nación (SIGEN)
- Ministerio de Hacienda

Mesa de gobierno abierto

- Agencia de Acceso a la Información
- Ministerio del Interior
- Oficina Anticorrupción
- Secretaría de Modernización (JGM)
- Secretaría de Fortalecimiento Institucional (JGM)
- 3 ONG que van rotando (Directorio Legislativo, Poder Ciudadano, CIPPEC)

Mesa de gobierno de empresas públicas

- Jefatura de Gabinete de Ministros
- Sindicatura General de la Nación (SIGEN))
- Oficina Anticorrupción
- Comisión Nacional de Valores
- Comité Asesor en Buen Gobierno de Empresas de Propiedad Estatal

Fuente: Información brindada por el gobierno argentino.

Estas mesas de trabajo constituyen un paso fundamental para asegurar una mejor coordinación, pero aún podrían mejorarse. De hecho, mientras que un enfoque de coordinación basado en mesas de trabajo más bien informales tiene la ventaja de permitir flexibilidad y no crear nuevas estructuras formales, puede existir un costo desde la perspectiva de la sostenibilidad. La buena práctica internacional muestra que las políticas de integridad, en particular las medidas preventivas, para desarrollar y reflejar un impacto requieren coherencia y continuidad durante un periodo de tiempo más largo. Es poco probable que durante un solo gobierno ocurra un cambio significativo. Al respecto, sería difícil esperar que las mesas de trabajo se mantengan tal cual están después de cambios en el gobierno, lo que puede poner en riesgo tanto las reformas recientes como las futuras. Además, dada su informalidad, son más propensas a depender del liderazgo y de su compromiso que otras soluciones institucionalizadas.

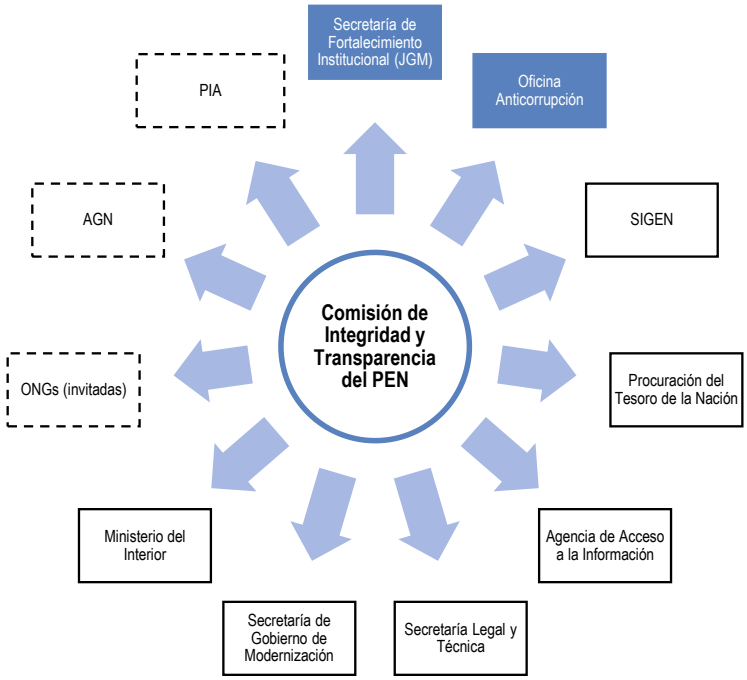
En consecuencia, la Jefatura de Gabinete de Ministros podría considerar la fusión de las mesas de trabajo de integridad y de reforma administrativa para institucionalizar un mecanismo de coordinación formal, como una Comisión de Integridad y Transparencia en el ámbito del PEN (ver debajo la Figura 1.8). Además de la fusión de las dos mesas, se

debería incluir al Ministerio del Interior para que la composición de esta Comisión refleje las áreas clave de un sistema de integridad en el ámbito del Ejecutivo. Evidentemente, en función de los temas que se traten, podrían implicarse distintas unidades relevantes de los ministerios y de la Jefatura de Gabinete de Ministros. El Ministerio de Educación también podría ser incluido o invitado de manera regular, dado su rol de promotor de una cultura de integridad (véase capítulo 8). La Comisión podría intercambiar información y coordinarse con las mesas de gobierno abierto y de gobierno de las empresas públicas en áreas relevantes para políticas de integridad (OCDE, trabajo en curso[10]).

Además, también podrían ser incluidos ciertos actores clave, con voz, pero sin voto, para contribuir a los debates, aportar legitimidad a la comisión y asegurar un cierto grado de continuidad en el tiempo. En primer lugar, y aunque no formen parte del Ejecutivo, podrían ser incluidas la Auditoría General de la Nación (AGN) y la Procuraduría de Investigaciones Administrativas (PIA) dada su relevancia para el control y la auditoría externa del Ejecutivo y la implementación efectiva a nivel administrativo y disciplinario de las políticas de integridad (véanse sección 4.3.2 y capítulo 5). En segundo lugar, podrían ser invitadas a formar parte de la discusión ONGs relevantes e interesadas; por ejemplo, las que participan en la mesa de gobierno abierto: la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), Directorio Legislativo y Poder Ciudadano.

La Figura 1.8 ofrece una visión de cómo podría organizarse una potencial Comisión de Integridad y Transparencia.

Figura 1.8. Composición de la Comisión de Integridad y Transparencia



Note: Las líneas punteadas muestran a los miembros invitados por fuera del Ejecutivo. En azul, la Secretaría de Fortalecimiento Institucional, a cargo de la coordinación y la supervisión y la Oficina Anticorrupción, a cargo de dirigir el diseño y el desarrollo de las políticas y los lineamientos de integridad.

En Colombia y Perú se han implementado comisiones similares, aunque con un alcance más amplio que el Poder Ejecutivo (Recuadro 1.3). En Argentina, la Comisión podría tener los siguientes objetivos clave:

- Diseñar una estrategia gubernamental nacional de integridad y transparencia para el Ejecutivo dirigida por la Oficina Anticorrupción (véase sección 1.4)
- Presentar, supervisar y discutir el estado de implementación de dicha estrategia, debatir desafíos y oportunidades, y asegurar la evaluación de los resultados de políticas (véase capítulo 2).
- Elaborar conjuntamente leyes y reglamentaciones en materia de políticas de integridad.

Recuadro 1.3. Comisiones anticorrupción en Colombia y Perú

La Comisión Nacional de Moralización en Colombia

El Estatuto Anticorrupción, Ley Nº 1474 de 2011, creó la Comisión Nacional de Moralización (CNM), un mecanismo de alto nivel para coordinar estrategias de prevención y lucha contra la corrupción. La CNM es un organismo multilateral presidido por el Presidente de la República e integrado por 13 miembros: el Presidente de la República, el Procurador General de la Nación, el Fiscal General de la Nación, el Contralor General de la República, el Auditor General de la República, el Defensor del Pueblo, el Secretario de Transparencia, el Presidente del Congreso, el Presidente del Senado, el Presidente de la Corte Suprema, el Presidente del Consejo de Estado, el Ministro de Justicia y el Ministro del Interior. La CNM garantiza el intercambio de información y datos entre sus miembros, establece indicadores para evaluar la transparencia en la administración pública y adopta una estrategia anual para promover la conducta ética en la administración pública. La Comisión emite informes y publica las actas de las reuniones. La Secretaría de Transparencia se estableció en el marco de la Presidencia como la secretaría técnica de la CNM.

Comisión Alto-nivel de Anticorrupción en Perú

La Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN) de Perú fue creada por la Ley Nº 29.976 y su reglamento por el Decreto 089-2013-PCM, que describe las funciones y las responsabilidades de la CAN. Las principales actividades de la CAN consisten en articular esfuerzos, coordinar acciones de múltiples organismos y proponer políticas de corto, mediano y largo plazo dirigidas a prevenir y frenar la corrupción en el país. La CAN está conformada por instituciones públicas y privadas y la sociedad civil y coordina esfuerzos y acciones de lucha contra la corrupción. Los actores no gubernamentales incluyen a representantes de empresas privadas, organizaciones sindicales, universidades, medios de comunicación e instituciones religiosas. Recientemente en 2018, en la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), se creó una Secretaría de Integridad Pública (SIP). Además de dirigir el desarrollo de las políticas de integridad en el Poder Ejecutivo, la SIP asume el rol del secretariado técnico del CAN, a cargo de la coordinación, asesoramiento e implementación de los acuerdos logrados por la Comisión. La SIP también asegura la coherencia entre los enfoques estratégicos de la CAN de la sociedad en su conjunto y el gobierno en su conjunto y la incorporación de las políticas de integridad en toda la administración pública y en los niveles subnacionales.

Fuente: (OCDE, 2017[11]; OCDE, 2017[12]).

La Comisión podría ser organizada por la Jefatura de Gabinete de Ministros y coordinada por su Secretaría de Fortalecimiento Institucional. La principal responsabilidad de la Secretaría en relación con la Comisión sería doble: garantizar la coordinación entre los actores relevantes y otros ministerios de línea, y dar seguimiento a la implementación de las políticas de integridad, estableciendo un sistema de monitoreo adecuado (véase también el capítulo 2).

A su vez, la Oficina Anticorrupción, en su carácter de autoridad de aplicación de la ley de ética pública en el ámbito del Ejecutivo y como punto focal nacional de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y de la Convención Interamericana contra la Corrupción, podría liderar la Comisión en relación con el diseño y desarrollo de los lineamientos y las políticas públicas que fortalecen la integridad en el servicio público y previenen la corrupción. La OA puede construir sobre el conocimiento específico acumulado a lo largo del tiempo sobre corrupción y políticas de integridad, y puede ayudar a garantizar cierto grado de continuidad a lo largo de diferentes gobiernos. La participación de la Oficina en el diálogo sobre políticas con el Legislativo y el Judicial y en el Consejo Federal para la Integridad que se propone arriba (véase la sección 1.2) también permitirían garantizar un cierto nivel de coherencia del sistema de integridad a lo largo de los poderes y los niveles de gobierno. En la misma línea, las políticas y los lineamientos de transparencia y gobierno abierto deberían ser dirigidos por los respectivos organismos públicos responsables del Ejecutivo.

1.3.2. Establecer en todos los organismos públicos puntos de contacto de integridad destinados a prevenir la corrupción y promover las políticas de integridad

Implementar políticas de integridad en toda la administración pública es un desafío. En sí, la cuestión se reduce a cómo traducir y anclar las políticas y las leyes nacionales en las realidades organizacionales. A pesar de que la integridad es básicamente responsabilidad de todos los individuos dentro de una organización, es muy importante especificar "actores de integridad" para complementar el rol esencial de los directivos en la estimulación de la integridad y la formación del comportamiento ético (OCDE, 2009[13]). De hecho, la experiencia internacional reconoce el valor de contar con una persona o una unidad especializada y particular que sea responsable y responda por la implementación interna y la promoción de las leyes y políticas de integridad. También son necesarios lineamientos y guías sobre ética y conflictos de interés que excedan el material escrito y puedan proporcionarse a nivel más personalizado e interactivo, en caso de dudas y dilemas, en especial para poder responder ante situaciones *ad-hoc*, cuando los servidores públicos se enfrentan realmente a un problema o duda específica y desearían obtener asesoramiento.

Sin embargo, en Argentina no existe actualmente un anclaje claro de las políticas de integridad a nivel organizacional. La necesidad de tal función organizacional es clara en los siguientes desarrollos recientes: por un lado, se activó una Red de Enlaces y Responsables de Acceso a la Información Pública. Al momento de realizar el estudio, existen 102 puntos de enlace, todos los ministerios y el 83% de los organismos descentralizados cuentan con un punto de enlace en funciones. Por el otro lado, la Oficina Anticorrupción está promoviendo e institucionalizando una red de enlaces en varios organismos públicos a fin de alcanzar de manera más eficaz el nivel organizacional con sus políticas. Además, de manera similar a las experiencias de las empresas estatales, la Dirección Nacional de Vialidad dependiente del Ministerio de Transporte creó una Unidad de Ética y Transparencia (UET). Actualmente, la UET tiene por tarea principal

capacitar a los servidores públicos, crear programas de transparencia y prevención de la corrupción, revisar los procesos de contratación pública y establecer un mecanismo único para denunciar delitos contra la administración pública.

Las entrevistas llevadas a cabo a los servidores públicos en Argentina revelaron que existe potencial para replicar esta UET en otras entidades, pero también que existe una necesidad de mayor claridad respecto de sus funciones, de coordinación con otras unidades internas y con otros organismos externos, y en relación con su lugar en la organización y con el presupuesto. La Oficina Anticorrupción podría en consecuencia evaluar las ventajas, desventajas, oportunidades y amenazas a las que se enfrenta la UET en el Ejecutivo y aprender de las experiencias de UET similares en empresas estatales. Luego, teniendo en cuenta la experiencia de la Red de Enlaces y Responsables de Acceso a la Información Pública y la experiencia de su propia red de enlaces, la Oficina Anticorrupción podría desarrollar una política más general que atribuya en la estructura organizacional de las entidades públicas un lugar formal e institucionalizado para la integridad y la transparencia. La OA podría presentar esta proposición a la Comisión de Integridad y Transparencia recomendada anteriormente y evaluar en una prueba piloto la implementación de la política en 4 o 5 ministerios.

El objetivo de esta política es asegurar la existencia de una función especializada en integridad y transparencia en cada entidad pública. Idealmente, un punto de contacto de integridad debería ser incorporado en una estructura organizacional de forma clara, informando directamente a la máxima autoridad y disponiendo de un presupuesto propio para implementar las actividades relacionadas con su mandato. La dotación de personal podría variar según el tamaño del respectivo organismo público. La función de integridad podría asignarse a unidades ya existentes, por ejemplo, a los departamentos de recursos humanos o a individuos que asumirían esta función de forma adicional a sus tareas. No obstante, esto iría aparejado al riesgo de que los individuos o unidades existentes no sean capaces de dedicar recursos suficientes a sus nuevas funciones y que las actividades ligadas a la promoción de políticas de integridad no sean llevadas a cabo con la suficiente diligencia. Para permitir un acercamiento flexible, la política de la Oficina Anticorrupción podría considerar varios tipos de puntos de contacto de integridad, dependiendo de criterios como tamaño de la entidad pública o el nivel de riesgo. Ya sea que se decida crear un nuevo punto de contacto de integridad o se asigne el rol a un sujeto o a una unidad existente, la Oficina Anticorrupción, la Secretaría de Gobierno de Modernización, el Ministerio del Interior y la Agencia de Información pública necesitarían proporcionar formación y guía a dichos puntos de contacto de integridad.

La principal responsabilidad de un punto de contacto de integridad, en coordinación con las unidades internas pertinentes, consistiría en promover las políticas de integridad y transparencia decididas por la Comisión Nacional de Integridad y Transparencia propuesta anteriormente, adaptándolas a la respectiva realidad organizacional (véase la sección 1.4.2). Mientras el punto de contacto de integridad no sería por tanto necesariamente responsable de implementar todos los aspectos de las políticas de integridad, sí podría articular y monitorear la implementación de esas políticas a nivel organizacional. Además, se podría pensar en dos canales de rendición de cuentas y de reporte: el primero, como se ha mencionado, a la máxima autoridad de la entidad pública y un segundo, hacia afuera de la entidad pública, por ejemplo, a la Comisión Nacional de Integridad y Transparencia o a la Oficina Anticorrupción y a la Secretaría de Fortalecimiento Institucional. Este segundo canal externo permitiría alimentar el sistema central de monitoreo con información de las entidades públicas (véase el capítulo 2) y además brindaría un cierto nivel de independencia y protección a estas unidades.

En particular, sería recomendable diferenciar claramente la función preventiva del punto de contacto de integridad respecto de actividades relacionadas con la detección de casos individuales de infracciones, investigación y sanción. En primer lugar, esto asegura la credibilidad del punto de contacto como "lugar seguro" y facilita la instauración de la confianza. Otras unidades dentro de la entidad pública serán más proclives a compartir información y estar abiertas a recibir asesoramiento procedente del punto de contacto de integridad ante cambios estructurales y para prevenir infracciones si no temen que la información que aporten pueda ser usada en contra de la propia unidad en caso de alguna investigación. En segundo lugar, la experiencia práctica ha demostrado que unidades que tienen doble funciones dedican gran parte de sus esfuerzos y recursos a la recepción de denuncias, mientras que no dedican tiempo suficiente a la prevención y promoción de una cultura de la integridad. Por ejemplo, un punto de contacto de integridad podría ofrecer asesoramiento a potenciales denunciantes con respecto a las opciones de denuncia existentes a nivel interno y externo, o las medidas de protección disponibles, pero idealmente no debería recibir las denuncias (ya que esto demanda demasiado tiempo, que se resta al dedicado a la prevención). La prevención es a menudo equiparada a la mera provisión de capacitaciones, pero promover una cultura de integridad requiere mucho más que ello (véase capítulo 3). Finalmente, la recepción de denuncias podría generar expectativas de resultados que las unidades de integridad no serían capaces de procurar, ya que no tienen poderes de investigación ni sancionatorios. Una política general para conducir el diseño del punto de contacto de integridad podría considerar las experiencias de la OCDE en países como Alemania (Recuadro 1.4) o Austria (Recuadro 1.5).

Recuadro 1.4. Personas de contacto para la prevención de la corrupción en Alemania

Alemania, a nivel federal, ha institucionalizado dentro de los organismos públicos unidades para la prevención de la corrupción, así como una persona responsable, dedicada a la promoción de medidas de prevención de la corrupción. La persona de contacto debe proponerse formalmente, así como un suplente. La "Directiva del Gobierno Federal sobre la prevención de la corrupción en la Administración Federal" define a estas personas de contacto y a sus tareas de la siguiente manera:

1. Una persona de contacto para la prevención de la corrupción será nombrada de acuerdo con las funciones y la envergadura del organismo. Una persona de contacto puede ser responsable de más de un organismo. Las personas de contacto pueden tener a cargo las siguientes tareas:

- servir de contacto para el personal y la gerencia del organismo, sin tener que pasar, si fuera necesario, por los canales oficiales, junto con particulares
- asesorar a la gerencia del organismo
- mantener informados a los miembros del personal (por ejemplo, por medio de presentaciones y seminarios programados con regularidad)
- asistir en la capacitación
- monitorear y evaluar cualquier indicio de corrupción
- ayudar a mantener al público informado acerca de las sanciones previstas en las leyes de servicio público y en la ley penal (efecto preventivo) sin dejar de respetar el derecho a la privacidad de las personas afectadas.

2. Si la persona de contacto tuviera conocimiento de hechos que conduzcan a la sospecha razonable de que se ha cometido un delito de corrupción, deberá informarlo a la dirección del organismo y hacer recomendaciones para llevar a cabo una investigación interna, acerca de las medidas a tomar para evitar el ocultamiento y para informar a las autoridades de aplicación. La gerencia del organismo adoptará las medidas necesarias para abordar el asunto.

3. Las personas de contacto no tendrán facultades para aplicar medidas disciplinarias; ni conducirán investigaciones en procedimientos disciplinarios por casos de corrupción.

4. Los organismos proporcionarán, a las personas de contacto, con prontitud y de manera exhaustiva, la información necesaria para realizar sus tareas, particularmente en lo que respecta a incidentes de presunta corrupción.

5. Para desarrollar sus funciones de prevención de la corrupción, las personas de contacto serán independientes de instrucciones. Tendrán el derecho a reportar directamente al titular del organismo y no podrán ser objeto de discriminación como resultado del desempeño de sus funciones.

6. Incluso luego de terminar su mandato, las personas de contacto no divulgarán información alguna obtenida referente a circunstancias personales del personal. No obstante, podrán proporcionar dicha información a la gerencia del organismo o del personal si tienen una sospecha razonable de que se ha cometido un delito de corrupción. Los datos de carácter personal serán tratados conforme a los principios de gestión de legajos del personal.

Fuente: Ministerio Federal del Interior de Alemania "*Rules on Integrity*" (normas de integridad), https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/EN/Broschueren/2014/rules-on-integrity.pdf?__blob=publicationFile.

Por último, en base a su experiencia con la red de enlaces, la Oficina Anticorrupción podría promover y dirigir una red entre estos puntos de contacto más formalizados. Esta red facilitaría el intercambio de buenas prácticas, el debate de problemas y podría aportar un punto de partida para el desarrollo de capacidades (véanse también el Recuadro 1.5 y Recuadro 1.6). Una manera eficiente para respaldar dicha red podría ser una plataforma en línea, en donde los participantes puedan intercambiar ideas y prácticas, consultar dudas, y hacer preguntas en la red y subir información; además de reuniones personales periódicas. Idealmente, dicha red ya se crearía durante la implementación piloto recomendada anteriormente a fin de permitir el aprendizaje conjunto y de ajustar el diseño de la red y sus dinámicas de trabajo.

Recuadro 1.5. Austria: La Red de Integridad austríaca (*Integritätsbeauftragten-Netzwerk*)

En Austria, la Oficina Federal Anticorrupción (*Bundesamt zur Korruptionspraevention und Korruptionsbekaempfung* o BAK) creó la Red de Integridad austríaca (*Integritaetsbeauftragten-Netzwerk*) con el objeto de fortalecer la integridad anclándola firmemente como un elemento esencial en el sector público.

A tal fin, la BAK capacita a funcionarios públicos para que devengan en expertos en integridad y prevención de la corrupción dentro del marco de la Red de Integridad. Estos funcionarios de integridad brindan asesoramiento y orientación en sus organismos para fortalecer la integridad en organismos específicos. Los funcionarios de integridad pueden acceder a mayor información sobre el cumplimiento, corrupción, ética, integridad y cultura organizacional.

Además de la plataforma en Internet, la BAK también ofrece reuniones periódicas de seguimiento para los funcionarios de integridad para tratar temas específicos, tales como la gestión de riesgos y la ética y los valores. Por ejemplo, durante la reunión sobre ética y valores, los participantes presentaron su modelo de valores vigente. Luego de su tratamiento en grupos divididos y en sesión plenaria, los participantes identificaron las buenas prácticas para el proceso de implementación de una declaración de valores en un organismo.

Fuente: https://integritaet.info/.

Recuadro 1.6. La Red de Conflictos de Interés de Canadá

La Red de Conflictos de Interés de Canadá (CCOIN) se creó en 1992 para formalizar y reforzar el contacto entre los diferentes organismos de Conflictos de Interés de Canadá. Los Comisionados de cada una de las diez provincias y de los tres territorios, y dos Comisionados del gobierno federal que representan a los miembros del Parlamento y del Senado, se reúnen anualmente para difundir políticas y materiales conexos, intercambiar mejores prácticas, discutir la viabilidad de políticas e ideas sobre cuestiones de ética.

Fuente: New Brunswick Conflict of Interest Commissioner (2014), Annual Report Members' conflict of interest Act 2014, https://www.gnb.ca/legis/business/currentsession/58/58-1/LegDoc/Eng/July58-1/AnnualReportCOI-e.pdf.

1.4. Desarrollar un enfoque estratégico de integridad pública en el Poder Ejecutivo Nacional

1.4.1. La Oficina Anticorrupción podría desarrollar una Estrategia Nacional de Integridad con metas concretas y alcanzables y objetivos estratégicos

Pasar de una "cultura de casos" *ad-hoc* y reactiva a una "cultura de integridad" más proactiva que se enfoque en la prevención requiere visión, conocimiento y previsión y, por tanto, planificación tanto estratégica como operativa. La *Recomendación del Consejo*

de la OCDE sobre Integridad Pública de 2017 enfatiza el valor de establecer prioridades y objetivos estratégicos para el sistema de integridad pública, basados en el análisis de riesgos y teniendo en cuenta aquellos factores que contribuyan a políticas de integridad eficaces en el sector público (OCDE, 2017[1]).

Hay varias ventajas aparejadas a seguir un enfoque de planificación estratégica. En primer lugar, una estrategia que compromete al gobierno a resultados concretos, ambiciosos pero viables puede ser un mensaje para los ciudadanos que enfatiza que se está tomando en serio la tarea. A su vez, objetivos muy amplios, no específicos o poco realistas pueden reflejar una falta de voluntad política. En segundo lugar, un proceso de planificación reduce el riesgo de copiar y pegar soluciones de otros países y puede hacer las veces de incentivo para el pensamiento innovador, al obligar a los responsables de formular políticas a que empiecen identificando temas y cambios deseados (resultados), para que luego trabajen marcha atrás en identificar los objetivos y las actividades concretas requeridas, enfatizando la teoría del cambio (Johnsøn, 2012[14]). En tercer lugar, un enfoque estratégico es fundamental para desarrollar puntos de referencia e indicadores y para reunir datos creíbles y relevantes sobre el nivel de implementación, rendimiento y efectividad general del sistema de integridad pública (véase el capítulo 2). Por último, un plan estratégico puede ser también un instrumento de coordinación valioso ya que debería requerir que se asignen de manera clara responsabilidades respecto a las metas y los objetivos identificados.

En Argentina, como se indicó previamente, la prioridad 79 del gobierno establece que el mismo está "implementando un plan estratégico de transparencia y fortalecimiento institucional que requiere de la colaboración de todos los niveles del Estado". Sin embargo, no existe a la actualidad tal plan estratégico nacional con metas que den indicios claros del cambio sistémico que desea lograr el sistema de integridad. En este sentido, también resultaría confuso tener un proyecto según la prioridad 79 que se denomine "sistema preventivo de integridad pública", pero que se centre solamente en ciertas actividades específicas desarrolladas por la Oficina Anticorrupción. De hecho, como se sostiene más arriba, un sistema de integridad comprende, pero no se limita a las actividades directamente implementadas y controladas por la Oficina Anticorrupción.

No obstante, debido a su conocimiento técnico en la materia, la Oficina Anticorrupción se encuentra bien posicionada para dirigir tal ejercicio de planificación estratégica participativo en la coordinación de las mesas de trabajo dependientes de la Jefatura de Gabinete de Ministros, o idealmente en el contexto de la Comisión de Integridad y Transparencia. Tal función se encuentra también comprendida en su mandato de "elaborar y coordinar programas de lucha contra la corrupción". Al mismo tiempo, la recientemente creada Secretaría de Fortalecimiento Institucional ha elevado la cuestión de las políticas de integridad al más alto nivel, y brinda, como se ha argumentado, una oportunidad para coordinar un enfoque más integral de un Sistema Nacional de Integridad que involucre a todos los actores clave.

La Oficina Anticorrupción podría entonces interactuar con todos los organismos relevantes y dirigir la elaboración conjunta de una Estrategia Nacional de Integridad a fin de establecer prioridades y metas estratégicas para el sistema de integridad pública, apoyándose también, pero no exclusivamente, en las prioridades gubernamentales que se detallan en el Recuadro 1.2. Involucrar a todos los organismos relevantes es clave para garantizar la efectiva implementación de las medidas relativas a las respectivas competencias principales de los diferentes actores. Además, el conocimiento específico y las experiencias constituyen aportes importantes para definir la visión estratégica de un

Sistema Nacional de Integridad en su conjunto y ayudan a construir un entendimiento compartido de las prioridades, así como una apropiación de la estrategia. A su vez, contar con metas estratégicas definidas también permitirá a la Secretaría de Fortalecimiento Institucional supervisar y promover la evaluación de la Estrategia Nacional de Integridad (véase el capítulo 2).

Por supuesto, una estrategia por sí misma no conlleva una solución mágica y su éxito depende tanto de la calidad de su contenido como del proceso de diseño e implementación de dicha estrategia. Además de involucrar a las partes interesadas clave, el diseño de la Estrategia Nacional de Integridad debería basarse en evaluaciones de riesgos, evidencia razonable obtenida de investigaciones y de la práctica y en diagnósticos contextuales específicos, incluido el análisis político-económico (Corduneanu-Huci, Hamilton and Ferrer, 2013[15])). Mientras que la visión general debería ser abarcadora y considerar todos los aspectos relevantes de un sistema de integridad, la Estrategia Nacional de Integridad necesita fijar prioridades ambiciosas pero realistas, hacer explícitos los aportes requeridos para el logro de estos objetivos y vincular la estrategia con el presupuesto. Por último, la supervisión, la evaluación y la comunicación deberían considerarse parte integrante de la Estrategia Nacional de Integridad y, por ende, deberían decidirse desde el comienzo (véase el capítulo 2). El presente estudio sobre integridad en Argentina, en los siguientes capítulos y su plan de acción, brinda recomendaciones concretas que podrían contribuir a nutrir este proceso de planificación. Distintos estudios y herramientas pueden servir de mayor guía para el ejercicio de la planificación estratégica (Pyman, Eastwood and Elliott, 2017[16]; Hussmann, 2007[17]; UNODC, 2015[18]; Council of Europe, 2013[19]).

Asimismo, Argentina podría considerar incluir una perspectiva sectorial en la Estrategia Nacional de Integridad. Tal perspectiva orientada a sectores tiene por lo menos tres ventajas (Boehm, 2014[20]; Campos and Pradhan, 2007[21]; OCDE, 2015[22]). En primer término, los enfoques genéricos o universales no pueden tomar en cuenta las especificidades de los riesgos de corrupción en los diferentes sectores y áreas. Por lo general, para diseñar medidas eficaces, se requiere un entendimiento exhaustivo de cómo opera un sector dado, sus procesos y sus actores. En segundo término, promover la integridad en los sectores puede traducirse en metas y resultados más concretos que afectan directamente al bienestar de las personas. La corrupción en los procesos de contratación a nivel sectorial implica mayores precios y/o menor calidad de servicios. De por sí, combatir las prácticas corruptas en un sector específico puede hacer más eficiente y eficaz la prestación de servicios. Además, frenar la corrupción en un sector puede generar efectos indirectos positivos en otros sectores y mejorar la legitimidad del Estado, ya que los ciudadanos recuperan la confianza en su gobierno y piden más reformas (Banerjee and Duflo, 2012[23]; Nolan-Flecha, 2017[2]). En tercer lugar, puede haber ventanas de oportunidad política que hacen más factibles las reformas a nivel sectorial (Matsheza, 2012[24]). Para desarrollar objetivos sectoriales en la Estrategia Nacional de Integridad, la Oficina Anticorrupción necesitaría involucrar a los ministerios respectivos y líderes de cada sector o área, así como a las partes interesadas clave. A su vez, Argentina ha expresado recientemente su voluntad de unirse a la Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI) y podría considerar unirse también a otras iniciativas internacionales con enfoques específicos, como ser la Iniciativa para la Transparencia en el Sector de la Construcción (CoST) o la Alianza para la Transparencia en Medicamentos (MeTA), por ejemplo.

El Recuadro 1.7 presenta la nueva estrategia anticorrupción del Reino Unido, que incluye una perspectiva sectorial. La Estrategia del Reino Unido fue desarrollada en un esfuerzo

conjunto, dirigida por la Unidad Anticorrupción Conjunta (JACU), y se focaliza en unas pocas prioridades, a la vez que refleja un alto grado de liderazgo político, fijando objetivos y acciones concretas y abordando temas políticamente sensibles.

Recuadro 1.7. Estrategia anticorrupción del Reino Unido (RU) 2017-2022

En la Cumbre Global Anticorrupción 2016 en Londres, el gobierno del RU se comprometió a desarrollar una estrategia anticorrupción intra-gubernamental que establecía una visión a largo plazo sobre cómo combatir la corrupción y cómo implementaría el gobierno los compromisos asumidos durante la Cumbre. La estrategia anticorrupción del RU se publicó en diciembre de 2017 y apunta a brindar un marco a largo plazo para dirigir las acciones gubernamentales en la prevención de la corrupción. La estrategia contiene seis prioridades para el Parlamento, a saber:

1. Reducir las amenazas internas en sectores nacionales de alto riesgo, tal como fronteras y puertos
2. Fortalecer la integridad del RU como un centro financiero internacional
3. Promover la integridad en los sectores públicos y privados
4. Reducir la corrupción en la contratación y las licencias públicas
5. Mejorar el entorno comercial a nivel mundial
6. Trabajar con otros países para combatir la corrupción

La estrategia se basa en cuatro enfoques: **Proteger** contra la corrupción, construyendo organizaciones abiertas y resilientes en los sectores público y privado; **evitar** que las personas incurran en corrupción, fortaleciendo la integridad profesional; **perseguir** y castigar a los corruptos, fortaleciendo la capacidad de las autoridades de aplicación, la justicia penal y los organismos supervisores para investigar, procesar y sancionar a quienes violan la ley; y **reducir** el impacto de la corrupción en donde ocurra, incluyendo resarcir la injusticia causada por la corrupción.

La estrategia se desarrolló como una iniciativa gubernamental amplia con un enfoque de la sociedad en su conjunto, con el objetivo de coordinar los esfuerzos gubernamentales para luchar contra la corrupción con los de la sociedad civil, el sector privado y las autoridades de aplicación. Para alcanzar este objetivo, la estrategia describe cómo el "Campeón Anticorrupción" del gobierno desempeñará un papel activo en obtener el compromiso de las partes interesadas y aumentará la coordinación con socios locales sobre la base del modelo de éxito de la Agencia de Inteligencia Conjunta contra el Lavado de Dinero (*Joint Money Laundering Intelligence Taskforce*) y la Agencia Conjunta contra el Fraude (*Joint Fraud Taskforce*). La estrategia asimismo remarca que la cooperación se verá facilitada por la sociedad civil y el sector privado al comprometerse a un diálogo continuo sobre políticas orientadas hacia el problema a través de medios formales e informales.

Fuente: HM Government (2017), *United Kingdom anti-corruption strategy 2017-2022*, https://www.gov.uk/government/publications/uk-anti-corruption-strategy-2017-to-2022.

1.4.2. Todos los organismos públicos podrían elaborar sus propios objetivos y actividades alineados con la Estrategia Nacional de Integridad

La integridad es relevante para todos los organismos públicos. La importancia transversal de la integridad para salvaguardar el logro de otros objetivos de políticas públicas, como ser objetivos relacionados con la salud, la seguridad, la educación o la infraestructura o, en general, de los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS) exige una implementación efectiva de las políticas de integridad en cada organismo público. Los actores específicos y responsables de la integridad a nivel organizacional pueden aportar a ello (véase el apartado 1.3.2). Además, la experiencia demuestra que es poco probable que los superiores tomen en cuenta seriamente aquellos objetivos no explícitamente incluidos en la planificación organizacional, los presupuestos y los mecanismos internos de rendición de cuentas.

La Estrategia Nacional de Integridad fija las metas y los objetivos estratégicos, pero necesita ser puesta en práctica por los organismos públicos a través de objetivos y acciones específicas a nivel organizacional. El entonces Ministerio de Modernización dictó lineamientos con recomendaciones concretas de planificación y el proceso de monitoreo y evaluación que podría usarse para esta implementación (Ministerio de Modernización, 2016[25]). De hecho, la planificación de integridad podría integrarse al proceso de desarrollo de Planes Integrales de Gestión, también denominados Planes Ministeriales o Planes Estratégicos. A su vez, estos Planes Integrales de Gestión necesitan desglosarse en Planificaciones Operativas, con actividades o proyectos, responsabilidades, plazos y presupuestos en concreto.

Para facilitar esta planificación estratégica y operativa a niveles organizacionales, la Oficina Anticorrupción y la Secretaría de Gobierno de Modernización podrían conjuntamente apoyar a los organismos públicos en el desarrollo de su propia estrategia organizacional a través de talleres de planificación. Con tal apoyo, los organismos públicos podrían ver las sinergias entre el conocimiento específico de la realidad de su accionar diario y la integridad y la lucha contra la corrupción, con el conocimiento de planificación, monitoreo y evaluación de la Oficina Anticorrupción y la Secretaría de Gobierno de Modernización. Así, la Oficina Anticorrupción podría validar las actividades y los objetivos de integridad de esta planificación en cada organismo y la Secretaría de Fortalecimiento Institucional podría aprobar los indicadores correspondientes.

La Figura 1.9 brinda un panorama general del proceso de planificación de integridad, en línea con las guías metodológicas del entonces Ministerio de Modernización. La Estrategia Nacional de Integridad sería congruente con los objetivos del gobierno nacional argentino y estaría reflejada en la planificación estratégica y operacional a nivel de cada entidad u organismo. Como se recomienda precedentemente, esta Estrategia Nacional de Integridad también podría incorporar una perspectiva sectorial en cuya planificación estén involucrados los ministerios y las partes interesadas claves.

Figura 1.9. Desde la Estrategia Nacional hacia las planificaciones operativas a nivel organizacional

Podría incorporarse al Tablero de Control que actualmente emplea la Jefatura de Gabinete de Ministros, un sistema de control para dar seguimiento al progreso de estas planificaciones de integridad (véase el capítulo 2). En el mediano a largo plazo, Argentina podría considerar avanzar hacia un sistema de gestión integrado similar al colombiano, que no solo realiza un seguimiento del logro de los objetivos, sino también cómo se han logrado: Gestión por Resultados con Integridad y Transparencia (Recuadro **1.8**).

Recuadro 1.8. Hacer de la integridad una de las prioridades para la planificación y la gestión: El Modelo Integrado de Planeación y Gestión de Colombia

El Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) es un marco de referencia para dirigir, planear, ejecutar, hacer seguimiento, evaluar y controlar la gestión de las entidades y organismos públicos colombianos, con el fin de generar resultados que atiendan a los planes de desarrollo y resuelvan las necesidades y problemas de los ciudadanos, con integridad y calidad en el servicio.

El MIPG opera a través de la puesta en marcha de siete dimensiones en las cuales se desarrollan una o varias políticas de gestión y desempeño institucional, así:

- Talento Humano (corazón del Modelo);
- Direccionamiento Estratégico y Planeación (planear);
- Gestión con Valores para Resultados (hacer);
- Evaluación de Resultados (verificar y actuar);
- Información y Comunicación (dimensión transversal);
- Gestión del Conocimiento y la Innovación (dimensión transversal);
- Control Interno (verificar, actuar y asegurar).

Política de Integridad como motor de cambio

Aunque la integridad es un elemento en todas las dimensiones del MIPG, se incluyó el desarrollo de Políticas de Integridad como pieza fundamental en la Gestión Estratégica del Talento Humano (Dimensión 1º). La política de integridad busca establecer y promover valores en el servicio público colombiano que incentiven y fortalezcan prácticas y comportamientos íntegros y ejemplares. Para lograr este reto, la adopción del código general, recientemente elaborado, es uno de las maneras de desarrollar la política de integridad.

Para su adopción, las entidades públicas deberán contemplar, entre otros, los siguientes aspectos:

- Contar con el liderazgo del equipo directivo y la coordinación de las áreas de gestión humana;
- Llevar a cabo permanentemente ejercicios participativos para la divulgación y apropiación de los valores y principios propuestos en el Código de Integridad;
- Establecer un sistema de seguimiento y evaluación de la implementación del Código para garantizar su cumplimiento por parte de los servidores en el ejercicio de las funciones;
- Promover que el contacto de los servidores con el Código se vincule a sus experiencias personales, de tal manera que surjan en ellas reflexiones acerca de su quehacer y rol como servidores públicos que eventualmente conduzcan a cambios en su comportamiento;
- Adoptar y apropiar el Código de Integridad, y de conformidad con las particularidades y autonomía de cada entidad pública, adicionar principios de acción ("lo que hago", "lo que no hago") a los cinco valores establecidos en el Código e incluir hasta dos valores adicionales, si la entidad lo considera necesario.

Fuente: Función Pública (2017), Modelo Integrado de Planeación y Gestión.

1.5. Fortalecer el enfoque y la organización de la Oficina Anticorrupción

1.5.1. La Oficina Anticorrupción podría reforzar y hacer más visible su trabajo preventivo como asesora en materia de políticas

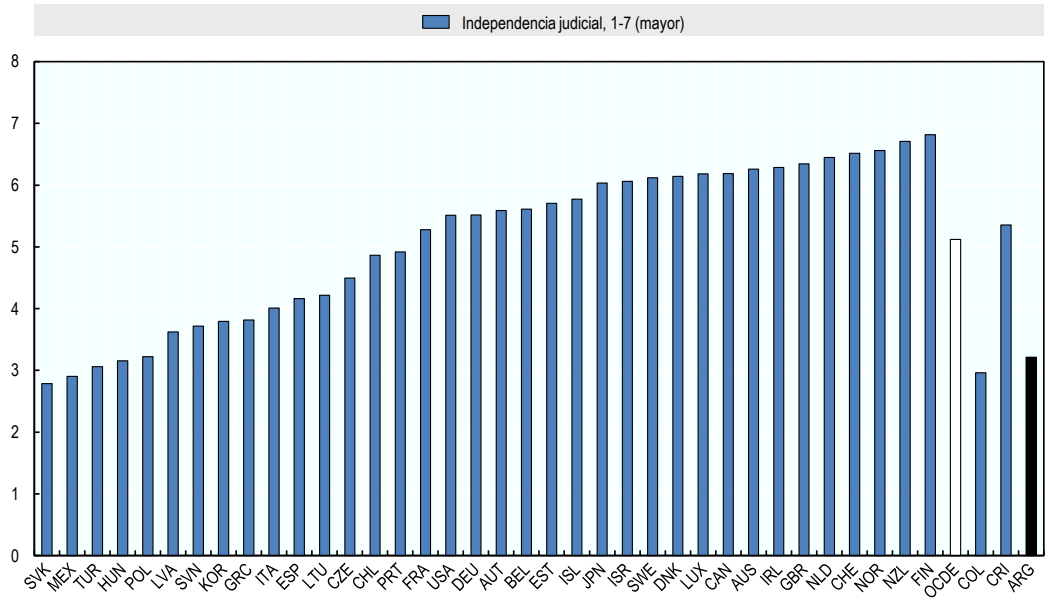
Cuando se discuten las instituciones relevantes y sus mandatos, una cuestión central se vincula a las funciones preventivas y de aplicación de la ley, de aquellos esfuerzos para combatir la corrupción. La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC) recomienda en su artículo 6 establecer "un órgano u órganos encargados de prevenir la corrupción", así como "autoridades" especializadas en la lucha contra la corrupción mediante la aplicación coercitiva de la ley (artículo 36). Por tanto, la UNCAC no recomienda explícitamente la existencia de un *único* órgano responsable de *ambas* funciones, la prevención y la aplicación coercitiva de la ley contra la corrupción. Sin embargo, en muchos casos, aunque con un éxito limitado, los países han optado por una única autoridad anticorrupción con funciones tanto preventivas como de aplicación de la ley (OCDE, 2013[26]; Recanatini, 2011[27]; Hussmann, Hechler and Peñailillo, 2009[28]). En los países miembros de la OCDE, en general, la prevención y la aplicación de la ley se encuentran estrictamente separadas y aun cuando solo se observan las políticas de prevención, los países difieren ampliamente en cómo organizan sus sistemas de integridad pública, y en muchos casos, las responsabilidades se comparten entre varias instituciones (OCDE, 2017[5]).

En Argentina, la Oficina Anticorrupción juega un rol central en el sistema de integridad. El Decreto 838/2018, recientemente remplazado por el Decreto 174/2018, reformó y fortaleció su estructura interna, elevando el rango de dos ex direcciones (de investigación y planificación de políticas de transparencia) a subsecretarías. La Subsecretaría para la

Integridad y Transparencia tiene a su cargo muchas de las funciones preventivas de un sistema de integridad pública, y la Subsecretaría de Investigaciones Anticorrupción puede instruir investigaciones penales preliminares en donde se vea afectado el patrimonio del Estado, por ejemplo, sobre la base de denuncias presentadas a la Oficina Anticorrupción o señales de alerta en las declaraciones juradas (véase también el capítulo 4). La Oficina Anticorrupción puede e interviene como parte querellante si la causa llega a sede judicial. Como rol complementario al inicio de investigaciones penales, la Oficina Anticorrupción debe elaborar recomendaciones de prevención para el rediseño de procesos e instituciones con el objeto de mitigar el riesgo de que prácticas similares se repitan en el futuro.

Históricamente, la función investigativa de la Oficina Anticorrupción tuvo sus inicios en las dudas con respecto a la independencia de facto y la eficacia del Poder Judicial (Figura 1.10). El informe de la OCDE publicado en 2017 sobre la implementación de la Convención Anti-cohecho resalta que hay indicios de politización y falta de neutralidad de la Procuración General de la Nación. Asimismo, observa que apenas hubo mejoras en los problemas del sistema de justicia criminal que habían sido identificados en anteriores evaluaciones, incluyendo retrasos generalizados en las investigaciones de crímenes económicos e interferencia en la independencia judicial y fiscal (OCDE, 2017[29]). Más concretamente, el informe encuentra que la composición del Consejo de la Magistratura debiera ajustarse para garantizar que proteja efectivamente la independencia de los jueces. Además, los jueces de investigación a cargo de casos complejos de corrupción tienen una gran cantidad de casos, y las vacantes judiciales así como el uso de jueces sustitutos siguen siendo comunes, lo que afecta aún más la independencia y contribuye a las demoras (OCDE, 2017[29]). Un fortalecimiento del sistema de justicia y en particular de la Procuraduría de Investigaciones Administrativas (PIA), de la Procuración General de la Nación y del Consejo de la Magistratura es por ende clave para asegurar la credibilidad y legitimidad del sistema de integridad. Como tal, con un sistema de justicia fortalecido en el mediano a largo plazo, los mandatos de la Oficina Anticorrupción podrían evolucionar hacia un enfoque claro en la prevención.

Figura 1.10. La independencia judicial en Argentina es percibida como muy baja



Fuente: World Economic Forum, Global Competitiveness Index 2017.

Mientras tanto, las entrevistas realizadas durante la misión de la OCDE indican que la función de investigación le otorga a la Oficina Anticorrupción un cierto poder y legitimidad y, en consecuencia, es más respetada y tomada en serio por los otros organismos públicos, lo que facilita la aplicación de sus políticas, incluyendo las medidas preventivas. Sin embargo, la comunicación de la OA con la prensa y en los medios sociales se enfoca casi de manera exclusiva en los casos y las investigaciones que se impulsan. Así, los ciudadanos y los servidores públicos relacionan predominantemente a la OA con su función investigativa, mientras que su rol en la prevención es menos protagónico y recibe menor atención.

Este desbalance podría socavar la credibilidad y efectividad de la función preventiva y asesora de la OA. Las instituciones públicas podrían, por ejemplo, pensar que las medidas dirigidas a reunir información con fines preventivos, tales como encuestas o entrevistas, son de hecho otra manera de obtener información para fines investigativos. Si los organismos públicos creen que la información que proveen está realmente destinada a detectar señales de alerta o prácticas indebidas, puede que no tengan el incentivo de cooperar y brindar información veraz. Además, la Oficina Anticorrupción puede verse ante una situación en la cual recomendó medidas preventivas que fueron implementadas por el organismo público pero que, no obstante ello, surja con posterioridad un caso de corrupción. Podría hacerse una analogía entre las funciones de asesoría y auditoría. Los lineamientos sobre auditoría externa apuntan al hecho de que "…si los auditores internos están involucrados en el desarrollo de los sistemas de control interno, puede ser difícil mantener la apariencia de independencia cuando se auditen tales sistemas (International Organization of Supreme Audit Institutions, 2010[30])."

Para mitigar los potenciales efectos adversos de la función de investigación sobre la función de asesoramiento de políticas, la Oficina Anticorrupción debería, por un lado, asegurar y comunicar la separación estricta de las dos subsecretarías no solo a nivel interno sino también a los actores externos interesados. Además, la Oficina Anticorrupción podría establecer protocolos de comunicación precisos que regulen el intercambio de información entre las dos subsecretarías, limitando, por ejemplo, esta comunicación al intercambio entre las partes directivas.

Por otro lado, la Oficina Anticorrupción debería invertir y dar más visibilidad a su función preventiva y de asesoría a través de un fortalecimiento de su Subsecretaría de Integridad y Transparencia, mediante el desarrollo de capacidades internas y convocando recursos humanos adecuados. En particular, se podrían fortalecer las capacidades analíticas y de desarrollo organizacional, a través de capacitaciones o de la contratación de personal especializado, con el objeto de cumplir con sus funciones en relación al desarrollo de una Estrategia Nacional de Integridad (sección 1.4) y de proveer asesoramiento a entidades públicas y sus puntos de contacto de integridad para establecer sistemas de integridad a nivel organizacional (sección 1.3.2 y capítulos 3 y 4).

Finalmente, la OA podría invertir en desarrollar una estrategia de comunicación dirigida a clarificar y enfatizar su rol preventivo, e incluso se podría promover una discusión sobre ventajas y desventajas de reposicionar la Oficina Anticorrupción como una "Oficina de Integridad" para dar mayor visibilidad a su trabajo preventivo. En particular, su estrategia de comunicación debería poner especial atención en destacar soluciones, buenas prácticas y éxitos, en vez de ser una estrategia de comunicación orientada en torno a la problemática que plantean los casos de corrupción y los costos de la corrupción. De hecho, una estrategia de comunicación centrada en los problemas de la extensión y los efectos negativos de la corrupción puede ser desalentadora. La evidencia ha demostrado

que en el peor de los casos, esta comunicación centrada en los problemas convierte a la corrupción en una suerte de profecía auto-cumplida (Corbacho et al., 2016[31]). La percepción de que la corrupción es algo común en la sociedad convierte a las violaciones a la integridad en algo justificable (OCDE, 2018[32]) (véase también el capítulo 8).

1.5.2. La Oficina Anticorrupción podría fortalecerse aumentando su autonomía financiera y administrativa

La reforma reciente de la Oficina Anticorrupción mejora la estabilidad de su estructura organizacional. Sin embargo, la misma sigue siendo una secretaría del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y por tanto este último tiene la decisión final respecto de la contratación de personal o servicios y mantiene todas las bases de datos con información relevante para las investigaciones. Esta dependencia administrativa del ministerio fue un tema señalado como un riesgo durante las entrevistas a servidores públicos en Argentina, ya que afecta el funcionamiento eficaz de la Oficina Anticorrupción. De hecho, aunque la situación se reporta como menos crítica que durante gestiones anteriores, la relación existente crea cargas administrativas y un alto nivel de dependencia de facto del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. A su vez, este hecho puede ser un elemento crucial que afecta la efectividad y también la percepción de autonomía y transparencia de la OA.

Por lo tanto, Argentina podría poner en práctica mecanismos que le otorguen a la Oficina Anticorrupción un mayor grado de autonomía organizacional e independencia financiera. A este fin, se recomendaría apuntar hacia un estatus similar al que tiene la Unidad de Información Financiera (UIF). La UIF depende del Ministerio de Hacienda, pero tiene autonomía y autarquía financiera. El Presidente de la UIF, según el Decreto 1025 de 2016, tiene a su cargo crear la estructura organizativa del organismo, así como seleccionar a su personal sobre la base del mérito y el profesionalismo. El decreto implementa el régimen que define la Ley Nº 25.246 y que se traduce en la creación de un nuevo organigrama con el fin de simplificar la actividad interna y los procesos de toma de decisiones (UIF, 2016[33]).

Una mayor autonomía e independencia administrativa y financiera facilitaría también a la Oficina Anticorrupción la implementación de medidas de integridad y anticorrupción dirigidas a los propios riesgos de integridad a nivel interno. En particular, tener la capacidad de decidir sobre sus propias políticas de recursos humanos aseguraría un personal profesional y multidisciplinario alineado con las necesidades de la Oficina Anticorrupción. Además, las medidas de gestión de recursos humanos contribuyen a mitigar los riesgos de corrupción internos y a crear una cultura de independencia. De hecho, la independencia administrativa formal raramente es suficiente para asegurar una independencia de facto. La forma en la que la Oficina Anticorrupción atrae, retiene y motiva al personal es, en última instancia, un aspecto determinante de su capacidad para actuar de forma independiente y tomar decisiones objetivas basadas en la evidencia (OCDE, 2017[34]). El acceso a oportunidades de formación y asesoramiento ante dilemas éticos o situaciones de conflicto de intereses podría también contribuir a salvaguardar la integridad en la Oficina Anticorrupción.

Igualmente, conforme al Decreto 102/1999, el titular de la OA, con el cargo de Secretario/a de Ética Pública, Transparencia y Lucha contra la Corrupción, es designado por el Poder Ejecutivo sobre la base de unos pocos requisitos generales (título, capacitación académica, experiencia profesional calificada, así como una carrera “democrática y republicana”) y puede ser removido de su cargo sin ninguna justificación

específica. Aunque muchos otros secretarios en la administración pública son designados sin criterios específicos, dirigir la Oficina Anticorrupción es notablemente distinto. En primer lugar, dirigir la Oficina Anticorrupción implica responsabilidades sensibles relacionadas con la función investigadora, exponiendo potencialmente a su director a presiones y críticas internas y externas. En segundo lugar, las políticas anticorrupción normalmente afectan de forma directa intereses poderosos. Éstos podrían intentar ejercer influencia en las políticas para hacerlas más débiles o impedir su efectiva implementación ejerciendo presión sobre el secretario.

En consecuencia, procedimientos formales para seleccionar y remover al titular de la Oficina Anticorrupción podrían fortalecer su liderazgo. El proceso de selección y remoción del titular de la Oficina Anticorrupción, por ejemplo, podría inspirarse en la Ley de Acceso a la Información Pública (artículos 20 a 23 de la Ley 27.275) o en la de la Unidad de Información Financiera (artículos 9 y 10 de la Ley 25.246). Por ejemplo, el proceso establecido para la designación del presidente y vicepresidente de la UIF también es llevado a cabo por el Ejecutivo, a propuesta del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas, cuyos candidatos se publican en el Boletín Oficial y en dos diarios junto con sus currículos. Asimismo, los candidatos deben presentar sus declaraciones juradas y las de su familia y someterse a una audiencia pública para responder ante los comentarios y observaciones presentados por los ciudadanos, las ONG, las asociaciones de profesionales y las instituciones académicas dentro de los 15 días de la propuesta oficial. Luego, la propuesta es elevada al Ejecutivo. Se establecen también algunos criterios respecto de la duración en el cargo (4 años, renovable) y su remoción, la cual puede ser decidida por el Ejecutivo, exclusivamente en caso de mal desempeño de sus funciones, grave negligencia, cuando hubiera sido condenado por la comisión de delitos dolosos o por inhabilidad física o moral posterior a su designación.

Propuestas de acción

Garantizar políticas de integridad en todos los poderes y niveles de gobierno de Argentina

- Argentina debería garantizar la aplicación de la ley de ética pública más allá del Poder Ejecutivo, estableciendo a tal efecto autoridades en todos los poderes como está previsto por la ley de ética pública.
- Además, Argentina podría considerar establecer un diálogo de políticas entre los distintos poderes. Las reuniones podrían ser organizadas en base a un principio de liderazgo rotativo, y la necesidad sobre dicho diálogo de políticas deberían especificarse claramente en la reforma de la ley de ética pública.
- Argentina podría considerar establecer un Consejo Federal para la Integridad para promover la coherencia entre políticas y el diálogo en asuntos de integridad y anticorrupción entre el ámbito nacional y provincial. El Consejo Federal para la Integridad podría ser organizado y dirigido por la Oficina Anticorrupción en el nivel nacional, y desarrollar guías para los sistemas provinciales de integridad en coherencia con la ley de ética pública y otras leyes nacionales relevantes relacionadas con políticas de integridad. También se podría considerar fusionar el Consejo Federal para la Integridad con el Consejo Federal para la Transparencia y optar por una dirección conjunta entre la Oficina Anticorrupción y la Autoridad de Acceso a la Información.
- Asimismo, se podría promover un debate basado en la evidencia sobre las diferencias relativas a integridad y corrupción a través de datos comparativos entre las provincias y los municipios. Estos datos podrían recopilarse a través de la encuesta permanente de hogares conducida por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

Mejorar la coordinación y extensión de las políticas de integridad en el Poder Ejecutivo Nacional

- La Jefatura de Gabinete de Ministros podría implementar una Comisión Nacional para la Integridad y la Transparencia como mecanismo de coordinación formal entre los actores clave de integridad del Poder Ejecutivo Nacional. Esto podría conseguirse fusionando las actuales mesas de trabajo de integridad, reforma administrativa y gobierno abierto. La Comisión podría ser organizada por la Jefatura de Gabinete de Ministros y dirigida por la Secretaría de Fortalecimiento Institucional. A su vez, la Oficina Anticorrupción debería liderar a la Comisión en el diseño y desarrollo de políticas públicas y guías que fortalezcan la integridad en el servicio público y eviten la corrupción.
- Para permitir una implementación efectiva de las políticas de integridad en toda la administración pública nacional debería existir una función de integridad en cada entidad pública, que esté claramente dedicada a promover la integridad y prevenir la corrupción, y no a la detección de casos individuales, investigaciones o cumplimiento. Para lograr esto, la Oficina Anticorrupción podría evaluar las fortalezas, debilidades, oportunidades y desafíos que enfrentan las unidades ya existentes en el Ejecutivo y en las empresas estatales. De este modo, la OA podría desarrollar una política que claramente asigne un lugar a la integridad y la transparencia dentro de la estructura organizacional de las entidades públicas. La

OA podría presentar esta proposición a la Comisión de Integridad y Transparencia recomendada anteriormente y evaluar en una prueba piloto la implementación de la política en 4 o 5 ministerios.

Desarrollar un enfoque estratégico de integridad pública en el Poder Ejecutivo Nacional

- La Oficina Anticorrupción podría liderar un proceso de planificación participativo con el objetivo de desarrollar una Estrategia Nacional de Integridad, con objetivos concretos, alcanzables y estratégicos. La Oficina Anticorrupción, debido a sus conocimientos técnicos y su mandato, está en una buena posición para dirigir dicho ejercicio estratégico de planificación participativo y podría interactuar con todas las entidades pertinentes y dirigir el desarrollo conjunto de una Estrategia Nacional de Integridad para establecer objetivos estratégicos y prioridades para el sistema de integridad pública. Además, Argentina podría considerar incluir un enfoque sectorial en la Estrategia Nacional de Integridad.
- Para promover la implementación de la Estrategia Nacional de Integridad en toda la administración pública, todas las entidades públicas podrían elaborar sus propios objetivos y actividades en coherencia con la Estrategia Nacional de Integridad. De hecho, la planificación de integridad idealmente debería integrarse en el proceso de desarrollo de los Planes Integrales de Gestión, también denominados Planes Ministeriales o Planes Estratégicos. A su vez, estos Planes de Gestión Integral podrían desagregarse en la planificación operativa, con actividades concretas o proyectos, responsabilidades, plazos y presupuestos. La Oficina Anticorrupción y el la Secretaría de Gobierno de Modernización podrían apoyar conjuntamente a las entidades públicas en esta tarea a través de talleres de planificación.

Fortalecer el enfoque y la organización de la Oficina Anticorrupción

- La Oficina Anticorrupción debería asegurar y comunicar la separación estricta de las dos subsecretarías no solo a nivel interno sino también a los actores externos interesados.
- La Oficina Anticorrupción debería invertir y dar más visibilidad a su función preventiva y de asesoría a través de un fortalecimiento de su Subsecretaría de Integridad y Transparencia, mediante el desarrollo de capacidades internas y convocando recursos humanos adecuados.
- En particular, la OA podría fortalecer sus capacidades analíticas y de desarrollo organizacional, a través de capacitaciones o de la contratación de personal especializado, con el objeto de cumplir con sus funciones en relación al desarrollo de una Estrategia Nacional de Integridad y de proveer asesoramiento a entidades públicas.
- Además, la OA podría invertir en desarrollar una estrategia de comunicación dirigida a clarificar y enfatizar su rol preventivo, e incluso se podría promover una discusión sobre ventajas y desventajas de reposicionar la Oficina Anticorrupción como una “Oficina de Integridad” para dar mayor visibilidad a su trabajo preventivo.

- La estrategia de comunicación de la OA debería poner especial atención en destacar soluciones, buenas prácticas y éxitos, en vez de ser una estrategia de comunicación orientada en torno a la problemática que plantean los casos de corrupción y los costos de la corrupción.
- Un fortalecimiento del sistema de justicia y en particular de la Procuraduría de Investigaciones Administrativas (PIA), de la Procuración General de la Nación y del Consejo de la Magistratura es clave para asegurar la credibilidad y legitimidad del sistema de integridad.
- Argentina podría poner en práctica mecanismos que le otorguen a la Oficina Anticorrupción un mayor grado de autonomía organizacional e independencia financiera. A este fin, se recomendaría apuntar hacia un estatus similar al que tiene la Unidad de Información Financiera (UIF), que permitiría a la OA decidir sobre sus propias políticas de recursos humanos. Así podría alinear la descripción de los puestos a las necesidades existentes y contratar por mérito un personal profesional y multidisciplinario alineado con sus necesidades en relación al diseño de políticas e investigaciones.
- La Oficina Anticorrupción podría introducir medidas de mitigación de riesgos de integridad internos, en particular a través de la gestión de recursos humanos, y brindar acceso a oportunidades de formación y asesoramiento ante dilemas éticos o situaciones de conflicto de intereses a sus empleados.
- El establecimiento de procedimientos formales para seleccionar y remover al titular de la Oficina Anticorrupción podría fortalecer su liderazgo. Por ejemplo, la selección y remoción del titular de la Oficina Anticorrupción podría inspirarse en la Ley de Acceso a la Información Pública (artículos 20 a 23 de la Ley 27.275) o en la de la Unidad de Información Financiera (artículos 9 y 10 de la Ley 25.246).

Referencias

Banerjee, A. and E. Duflo (2012), *Poor Economics: A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty*, PublicAffairs, New York. [23]

Boehm, F. (2014), *Mainstreaming anti-corruption into sectors: Practices in U4 partner agencies*, Chr. Michelsen Institute (U4 Brief 2014:3), Bergen, http://www.u4.no/publications/mainstreaming-anti-corruption-into-sectors-practices-in-u4-partner-agencies/ (consultado el 3 de febrero de 2018). [20]

Campos, J. and S. Pradhan (eds.) (2007), *The Many Faces of Corruption. Tracking Vulnerabilities at the Sector Level*, The World Bank, Washington, D.C. [21]

Chancellery of the Prime Minister (s.f.), *Directorate-General for Secretariats and Consultation, Chancellery of the Prime Minister*, http://kanselarij.belgium.be/en/content/directorate-general-secretariats-and-consultation. [7]

Charbit, C. and M. Michalun (2009), "Mind the Gaps: Managing Mutual Dependence in Relations among Levels of Government", *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 14, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/221253707200. [4]

Corbacho, A. et al. (2016), "Corruption as a Self-Fulfilling Prophecy: Evidence from a Survey Experiment in Costa Rica", *American Journal of Political Science*, Vol. 00/0, pp. 1-16, http://dx.doi.org/10.1111/ajps.12244. [31]

Corduneanu-Huci, C., A. Hamilton and I. Ferrer (2013), *Understanding policy change : how to apply political economy concepts in practice*, World Bank, Washington D.C. [15]

Council of Europe (2013), *Designing and Implementing Anti-corruption Policies. A Handbook.*, Council of Europe, https://rm.coe.int/16806d8ad7 (consultado el 15 de enero de 2018). [19]

Hussmann, K. (2007), *Anti-corruption policy making in practice: What can be learned for implementing Article 5 of UNCAC? Synthesis report of six country case studies: Georgia, Indonesia, Nicaragua, Pakistan, Tanzania, and Zambia*, Chr. Michelsen Institute (U4 Report 2007:2), Bergen, http://www.u4.no/publications/anti-corruption-policy-making-in-practice-what-can-be-learned-for-implementing-article-5-of-uncac/. [17]

Hussmann, K., H. Hechler and M. Peñailillo (2009), *Institutional arrangements for corruption prevention: Considerations for the implementation of the United Nations Convention against Corruption Article 6*, Chr. Michelsen Institute (U4 Issue 2009:4), Bergen, http://www.u4.no/publications/institutional-arrangements-for-corruption-prevention-considerations-for-the-implementation-of-the-united-nations-convention-against-corruption-article-6/ (consultado el 11 de enero de 2018). [28]

International Organization of Supreme Audit Institutions (2010), *Internal Audit Independence in the Public Sector, INTOSAI GOV 9140*, International Organization of Supreme Audit Institutions, Vienna. [30]

Johnsøn, J. (2012), *Theories of change in anti-corruption work: A tool for programme design and evaluation*, Chr. Michelsen Institute (U4 Issue 2012:6), Bergen, http://www.cmi.no/publications/publication/?4635=theories-of-change-in-anti-corruption-work. [14]

Matsheza, P. (2012), "Why work in sectors matters", *UNESCO International Institute for Educational Planning iiep Newsletter*, Vol. 30/2, http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002196/219686e.pdf (consultado el 3 de febrero de 2018). [24]

Ministerio de Modernización (2016), *Guía Práctica No. 1: Sistema de Gestión por Resultados: Para la Etapa de Planificación Estratégica.*, Subsecretaria de Innovación Pública y Gobierno Abierto, Buenos Aires. [25]

Nolan-Flecha, N. (2017), "The influence of integrity on public trust", in *Trust and Public Policy: How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264268920-4-en. [2]

OCDE (2018), *La integridad pública desde una perspectiva conductual: El factor humano como herramienta anticorrupción*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264306745-es. [32]

OCDE (2018), *OECD Review of the Corporate Governance of State-Owned Enterprises: Argentina*, OECD, Paris, http://www.oecd.org/daf/ca/Argentina-SOE-Review.pdf. [9]

OCDE (2017), *Creando una cultura de independencia: Guía práctica contra influencias indebidas*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264287877-es (consultado el 1 de julio de 2018). [34]

OCDE (2017), *Estudio de la OCDE sobre integridad en Colombia: Invirtiendo en integridad pública para afianzar la paz y el desarrollo*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264278646-es. [11]

OCDE (2017), *Estudio de la OCDE sobre integridad en el Perú: Reforzar la integridad del sector público para un crecimiento incluyente*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264271470-es. [12]

OCDE (2017), *Estudio de la OCDE sobre integridad en México: Adoptando una postura más firme contra la corrupción*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264280687-es. [6]

OCDE (2017), *Panorama de las Administraciones Públicas 2017*, OECD Publishing, Paris/INAP, https://doi.org/10.1787/9789264304543-es. [5]

OCDE (2017), *PHASE 3bis Report on implementing the OECD Anti-bribery Convention in Argentina*, OECD Working Gruop on Bribery, Paris, http://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/Argentina-Phase-3bis-Report-ENG.pdf (consultado el 1 de julio de 2018). [29]

OCDE (2017), *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública*, http://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf. [1]

OCDE (2015), *Consequences of Corruption at the Sector Level and Implications for Economic Growth and Development*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264230781-en. [22]

OCDE (2013), *Specialised Anti-Corruption Institutions: Review of Models: Second Edition*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264187207-en. [26]

OCDE (2009), *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation (GOV/PGC/GF(2009)1)*, OCDE, Paris. [13]

OCDE (2004), "Co-ordination at the Centre of Government: The Functions and Organisation of the Government Office Comparative; Analysis of OECD Countries, CEECs and Western Balkan Countries", *SIGMA Papers*, No. 35, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/5kml60v4x2f6-en. [8]

OCDE (trabajo en curso), *Open Government Review of Argentina*, OECD Publishing, Paris. [10]

Pyman, M., S. Eastwood and J. Elliott (2017), *Research comparing 41 national anti-corruption strategies: Insights and guidance for leaders*, Norton Rose Fulbright, http://www.nortonrosefulbright.com/knowledge/publications/147479/countries-curbingcorruption. [16]

Recanatini, F. (2011), "Anti-Corruption Authorities: An Effective Tool to Curb Corruption?", in Rose-Ackerman, S. and T. Søreide (eds.), *International Handbook on the Economics of Corruption, Volume Two*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham and Northampton, https://www.elgaronline.com/view/9781849802512.00030.xml (consultado el 11 de enero de 2018). [27]

Rodrigo, D., L. Allio and P. Andres-Amo (2009), "Multi-Level Regulatory Governance: Policies, Institutions and Tools for Regulatory Quality and Policy Coherence", *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 13, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/224074617147. [3]

UIF (2016), *Informe de Gestión UIF*, https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_de_gestion_2016_ultima_version_on_line_3_0_0.pdf. [33]

UNODC (2015), *National Anti-Corruption Strategies: A Practical Guide for Development and Implementation*, United Nations Office on Drugs and Crime, New York, https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/National_Anti-Corruption_Strategies_-_A_Practical_Guide_for_Development_and_Implementation_E.pdf (consultado el 7 de enero de 2018). [18]

Capítulo 2. Fortalecer políticas de integridad basadas en evidencia en Argentina

El presente capítulo brinda recomendaciones sobre cómo Argentina podría establecer un sistema central de monitoreo y evaluación para sus políticas de integridad. Un sistema central de monitoreo para las políticas de integridad ayudaría a mantener un seguimiento de la implementación y facilitaría la comunicación informada con evidencia con las partes interesadas, internas y externas. A su vez, las políticas de integridad deberían ser evaluadas para construir conocimiento y permitir el aprendizaje. Además, las medidas de integridad innovadoras podrían ser examinadas rigurosamente a través de evaluaciones de impacto sobre casos piloto antes de su implementación a gran escala. Finalmente, el capítulo brinda lineamientos sobre cómo podría reunirse evidencia a través de encuestas al personal y a los ciudadanos a fin de informar sobre el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas de integridad.

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.

2.1. Introducción

Según la *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública* (OCDE, 2017[1]), recabar información confiable y relevante sobre el nivel de implementación, rendimiento y efectividad general de un sistema de integridad pública es un elemento central de un enfoque estratégico de las políticas de integridad.

El monitoreo permite una dirección eficaz de la implementación de las políticas, ayudando a identificar los desafíos y a adoptar medidas oportunas para garantizar el logro de las metas estratégicas. A su vez, las evaluaciones son una valoración sistemática y objetiva de las políticas en curso o concluidas, con el fin de determinar la importancia y el cumplimiento de los objetivos, la eficiencia, la efectividad, el impacto o la sostenibilidad (OCDE, 2016[2]). Básicamente, las evaluaciones miran hacia atrás y ven si se han cumplido realmente las metas de una política y cómo se ha logrado ello. Las evaluaciones permiten a los responsables de formular políticas comprender qué funciona y por qué y también sirven como aprendizaje para informar el diseño del próximo ciclo de políticas.

En general, la medición permite una mejor comunicación con las partes interesadas al facilitar un diálogo interno y externo informado con evidencia respecto de las metas de políticas y sus logros. Asimismo, pensar cómo monitorear y evaluar las políticas obliga a los responsables de formularlas a reflexionar a través de actividades previstas, y puede revelar metas demasiado amplias o demasiado ambiciosas. Además, la medición permite mostrar el progreso logrado y probar que el cambio es posible, y brinda una base para discutir objetivamente sobre éxitos y desafíos. Por último, al proporcionar la información requerida para un control social externo, la medición puede fortalecer aún más la rendición de cuentas del sistema de integridad.

2.2. Implementar un sistema de monitoreo y evaluación de las políticas de integridad

2.2.1. El monitoreo y la evaluación de las políticas de integridad requiere indicadores relevantes que midan diferentes niveles y se basen en diferentes fuentes de datos

Como se recomienda en el primer capítulo, en Argentina podría desarrollarse una Estrategia Nacional de Integridad a través de un enfoque participativo para garantizar apropiación y relevancia. A fin de garantizar la adopción de medidas para implementar varios aspectos de la estrategia en toda la administración pública, sus metas requerirían ser incorporadas en el nivel organizacional de los organismos públicos, a través de su propia planificación estratégica y operativa (Ministerio de Modernización, 2016[3]). Tal proceso de planificación es también un primer paso hacia el desarrollo de un sistema de monitoreo y evaluación en donde pueden desarrollarse y medirse indicadores específicos a nivel nacional, sectorial y organizativo.

Cada meta estratégica de una Estrategia Nacional de Integridad necesitaría ser además traducida en objetivos de política, que a su vez puedan medirse a través de indicadores (Figura 2.1). Estos indicadores brindan la evidencia requerida para mantener un seguimiento del progreso de dicha estrategia, dirigir su eficaz implementación y finalmente, evaluar su éxito y permitir un proceso de aprendizaje. Un indicador es una medición inequívoca de una sola variable. Los indicadores pueden ser cuantitativos o cualitativos, pero siempre deben ser específicos, mensurables y realistas.

Figura 2.1. Jerarquía de las metas, los objetivos y los indicadores

La implementación exitosa de una política será generalmente captada a través de una serie de indicadores que miden la existencia de las actividades y las funciones relevantes, así como sus cualidades. La Tabla 2.1 muestra las diferentes etapas de la implementación de políticas y su resultado, respecto de las cuales pueden definirse objetivos e indicadores.

Tabla 2.1. Niveles de medición

IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS				IMPACTO
Insumo	**Actividad**	**Producto**	**Resultado intermedio**	**Resultado (meta a largo plazo)**
¿Qué fuentes se emplean? ¿En qué consisten las buenas prácticas? ¿Qué debe hacerse?		¿Se ha implementado la medida política?	¿Se aplica y se emplea de manera eficaz la medida política?	¿Es eficaz la medida política con respecto al logro de las metas?

Fuente: Adaptado de (OCDE, 2017[4]).

Como surge de la Tabla 2.1, puede realizarse una distinción básica entre los indicadores que miden aspectos de la implementación de las políticas de integridad y aquellos que miden el nivel del resultado deseado, en otras palabras el cambio esperado. Los indicadores que miden la implementación de las políticas miden aspectos bajo el control de los organismos implementadores. Capturan la existencia legal de ciertos procesos, reglamentaciones o productos o mantienen un seguimiento de la calidad de hecho de la implementación o del uso directo de los productos (resultado intermedio). Los indicadores de resultado, por su parte, miden las metas finales, por lo general metas de plazos más largos, a las cuales buscan contribuir las medidas políticas implementadas. Mientras que los responsables de formular políticas tienen control sobre el proceso de implementación y por ende, pueden considerarse responsables por sus resultados, por lo general no tienen un control absoluto sobre el resultado final. De hecho, suelen existir muchas variables que exceden el control directo de los responsables de formular políticas que también contribuyen o mitigan el logro de la meta final. Mientras que las medidas implementadas pueden haber *contribuido* al resultado observado, por lo general no es posible *atribuirles* completamente el cambio. Esta brecha entre las medidas políticas y el resultado también se denomina “brecha de atribución”.

Basándose en las metas declaradas, Argentina debería entonces apuntar a identificar una serie de indicadores que midan tanto la implementación de las acciones concretas que surgen de las metas estratégicas como el resultado deseado. El apartado 2.3 a

continuación brinda un lineamiento sobre cómo reunir datos relevantes para las políticas de integridad. Un solo indicador es, de hecho, relativamente poco informativo. Por ejemplo, un número bajo de casos denunciados de conflicto de intereses podría significar que se suscitaron pocos conflictos o que pocos fueron denunciados. No brinda información alguna sobre cuán eficazmente fueron manejados los casos. Además, un incremento en las sanciones podría reflejar una detección y aplicación más eficiente respecto a las violaciones de integridad, o un aumento de tales violaciones si las tasas de detección y aplicación hubieran permanecido sin cambio alguno. A su vez, evaluar varios indicadores en contexto con otros puede darle al observador una idea de lo que realmente sucede. Asimismo, los indicadores idealmente se alimentarán de distintas fuentes. La Tabla 2.2 brinda un panorama de las fuentes de información relevantes para medir distintos aspectos y niveles de políticas de integridad, brindando algunos ejemplos.

Tabla 2.2. Posibles fuentes de información para indicadores que miden políticas de integridad pública

Fuente de datos	Detalle	Cuantitativo	Cualitativo	Ejemplos
Datos administrativos	Información cuantitativa recopilada habitualmente por las instituciones gubernamentales, las organizaciones internacionales o grupos de la sociedad civil.	X		• Cantidad de quejas recibidas en un plazo determinado • Datos sobre el uso de herramientas basadas en la web para interactuar con ciudadanos • Porcentaje de declaraciones patrimoniales que terminan en investigación • Porcentaje del mando intermedio que recibió capacitación sobre gestión de conflictos de intereses
Encuestas públicas	Información reunida a través de encuestas al público en general, que pueden usarse para generar índices para los indicadores sobre la base de percepciones públicas o experiencias.	X	X	• Preguntas sobre la corrupción percibida en general o en diferentes instituciones gubernamentales o servicios públicos • Preguntas sobre victimización. Por ejemplo, porcentaje de la población que pagó un soborno a un funcionario público o a la que éste le pidió un soborno en los últimos 12 meses
Encuestas de expertos	Información reunida de manera confidencial de personas con conocimiento específico sobre la base de su experiencia o posición profesional. La elección de los expertos es esencial y debe ajustarse a las preguntas que se hacen.		X	• Alcance hasta el cual los expertos consideran que una medida o un mecanismo político dado ha sido eficazmente implementado en la práctica. Por ejemplo, en la práctica, las normas vigentes para proteger a quienes denuncian son eficaces en la protección efectiva de los denunciantes frente a represalias en el lugar de trabajo; en la práctica, las normas que restringen el empleo en el sector privado luego desempeñar funciones públicas para los jefes de Estado y funcionarios públicos y ministros son eficaces
Encuestas al personal	Información reunida a través de encuestas a empleados/servidores públicos, que puede usarse para generar clasificaciones para los indicadores sobre la base de las percepciones públicas o experiencias. Las encuestas al personal pueden comprender una muestra de todos los empleados públicos o limitarse a muestras de uno o más organismos públicos en particular.	X	X	• ¿Está seguro de que si efectúa un planteo según la ley de ética pública en [su organismo], éste será investigado de manera adecuada? • Es más probable que las personas que toman atajos éticos tengan éxito en su profesión que aquellos que no lo hacen • El organismo establece en términos suficientemente claros para mí cómo debería comportarme adecuadamente frente a otros dentro del mismo organismo • Mi supervisor da un buen ejemplo en términos de comportamiento ético

Encuestas de empresas	Información reunida a través de encuestas de empresas privadas, que puede usarse para generar clasificaciones para los indicadores sobre la base de las percepciones públicas o experiencias. Las encuestas de empresas pueden dividirse por sectores o tamaño, por ejemplo.	X	X	• Preguntas sobre la corrupción percibida en general o en diferentes instituciones gubernamentales o servicios públicos. Por ejemplo, porcentaje de empresas que identifican a la corrupción como una limitación importante • Preguntas sobre victimización. Por ejemplo, porcentaje de empresas que pagaron un soborno a un funcionario público o a las que éste les pidió un soborno, en los últimos 12 meses
Grupos de sondeo	Los grupos de sondeo reúnen muestras estructuradas de una variedad de grupos sociales para recabar percepciones en un entorno de grupos interactivos, en donde los participantes pueden relacionarse unos con otros. Los grupos de sondeo pueden ser más rápidos y menos costosos que las grandes encuestas representativas.		X	• Cuáles son los principales problemas a los que se enfrentan las empresas privadas que desean denunciar irregularidades en los procesos de contratación pública • Nivel de conocimiento del mando intermedio sobre gestión de riesgos de fraude y corrupción • Experiencias de grupos de ciudadanos vulnerables con acceso a servicios públicos
Observaciones	Datos obtenidos por investigadores o personal de campo. Esta información puede reunirse a través de casos prácticos u observaciones sistemáticas en detalle de una institución o un entorno en particular.	X	X	• Revisión de la regularidad y la integridad de las prácticas de gestión de riesgos • Porcentaje de seguimiento e implementación de informes de auditoría interna
Documentos y legislación	Información seleccionada de documentos escritos. Puede usarse para verificar la existencia de ciertas reglamentaciones, productos y procedimientos.		X	• ¿Los organismos públicos publican datos regularmente en X? • Disponibilidad para informar el costo total y el progreso físico de los grandes proyectos de infraestructura

Fuente: Adaptado de (Parsons, Caitlin and Thornton, 2013[5]; United Nations, 2011[6]; Kaptein, 2007[7]).

2.2.2. Un sistema central de monitoreo de integridad que elabore informes periódicos sobre los avances de la implementación de la Estrategia Nacional de Integridad, podría ayudar a gestionar y comunicar el progreso hacia las metas de integridad

Desagregar los objetivos en indicadores relevantes facilita el monitoreo del estado de implementación, así como de los resultados. Acompañar el ejercicio de monitoreo con procesos y responsabilidades institucionales claras es de igual importancia. Mientras que el monitoreo es idealmente parte de la rutina diaria de las agencias de implementación, un sistema central de monitoreo de integridad operado por fuera de estos organismos puede garantizar que la información relevante sobre el estado general de la implementación de las políticas de integridad sea vinculada y analizada conjuntamente, para brindar un panorama completo y coherente que permita la toma de decisiones, la comunicación e incentive a mejorar a través de estándares de referencia.

En Argentina, la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM) realiza actualmente el seguimiento de la implementación de las 100 prioridades gubernamentales (véase también el capítulo 1), entre otras metas relacionadas con las políticas de integridad. En este sentido, sería simple y claro asignar la función de monitoreo central al nivel de la recientemente creada Secretaría de Fortalecimiento Institucional. Asimismo, los indicadores de integridad que miden la implementación y los resultados de las metas de integridad deberían incorporarse al monitoreo nacional más amplio, a través de la Gestión

por Resultados (GpR) a cargo de la JGM en cooperación con el Ministerio de Modernización y el Ministerio de Finanzas. En este sistema, todos los ministerios suben la información requerida en una plataforma en línea.

Dicho sistema central de monitoreo solamente puede funcionar si el monitoreo comienza de manera efectiva a nivel de los organismos implementadores, en donde habitualmente se reúnen los datos. A la fecha, tanto la JGM como el Ministerio de Modernización sirven de guía y prestan asistencia a los ministerios en relación con el desarrollo de sistemas de monitoreo en sus organizaciones (Ministerio de Modernización, 2017[8]). Los indicadores de integridad deberían medirse a través de este sistema y no en un proceso adicional, a fin de evitar una mayor carga administrativa para los directivos públicos. La periodicidad de la medición y de la presentación de informes también debería establecerse, comunicarse y aplicarse en términos claros.

El objetivo principal del monitoreo consiste en identificar a tiempo los desafíos y oportunidades para tomar decisiones y permitir los ajustes durante la implementación. Es por ello que el monitoreo debería siempre entenderse como un aporte a la gestión pública eficaz y necesita ser institucionalizado, vinculando el proceso de monitoreo con el proceso de toma de decisiones y de implementación. Para así lograrlo, deberían establecerse mecanismos y procedimientos claros para discutir sobre el progreso. Las mesas de trabajo actuales sobre cuestiones de políticas relativas a la integridad en Argentina, que tienen lugar en la Jefatura de Gabinete de Ministros, o la Comisión de Integridad y Transparencia, recomendada en el capítulo 1, servirían de base para discutir sobre el progreso y los problemas, basándose en dicho sistema central de monitoreo de integridad. No obstante, los responsables de formular políticas deberían conocer los riesgos de esta apuesta y los posibles incentivos perversos como consecuencia de los esfuerzos de implementación del monitoreo. Para mitigar estos riesgos, el monitoreo no debería percibirse como un mecanismo de control que apunta a delatar y avergonzar, sino que debería ser claramente comunicado como un ejercicio conjunto para analizar y superar los obstáculos. En este sentido, el monitoreo es *a priori* un proceso interno. Una absoluta transparencia podría resultar contraproducente en este caso, ya que podría inhibir las discusiones honestas y abiertas entre los organismos implementadores.

En segundo lugar, un sistema central de monitoreo ayuda también a establecer la evidencia requerida para informar y comunicar periódicamente al público en general sobre el progreso logrado sobre indicadores globales seleccionados. Por lo general, aunque sea fundamental, se pasa por alto el valor de informar al público. Comunicar periódicamente y en términos claros las metas y los logros a las partes interesadas internas y externas, así como al público en general, puede ayudar a construir la confianza y demostrar que el cambio gradual es posible. La comunicación del progreso de los indicadores clave seleccionados también permite la rendición de cuentas, aumenta la credibilidad de los esfuerzos de integridad, y estimula el diálogo basado en hechos entre el gobierno y los actores externos interesados. Esta comunicación puede, por ejemplo, lograrse a través de informes públicos anuales o semestrales, o a través de un sitio web más dinámico, o ambos. A nivel organizativo, los ministerios y otros organismos públicos podrían incluir indicadores relacionados con la integridad en sus informes anuales presentados a los ciudadanos y publicados en sus sitios web. A nivel federal, la JGM podría considerar crear un sitio web en donde se vuelquen todos los datos importantes sobre integridad en un único centro de información, incluida toda información relevante proporcionada en la plataforma en línea datos.gob.arg. Colombia adopta un enfoque similar, en donde la Secretaría de Transparencia creó un Observatorio de Transparencia y Anticorrupción que brinda toda la información relevante en un formato de datos abiertos (Recuadro 2.1).

Recuadro 2.1. Brindar información relevante al público. El Observatorio de Transparencia y Anticorrupción de Colombia

La Secretaría de Transparencia de Colombia ha implementado un portal web que presenta importantes indicadores relacionados con la integridad y la lucha contra la corrupción. El sitio web reúne información disponible sobre: 1) sanciones disciplinarias, penales y fiscales; 2) el Índice de Gobierno Abierto y 3) el Índice de Desempeño Fiscal. La información sobre sanciones penales proviene de la Fiscalía General de la Nación, la información sobre las sanciones disciplinarias de la Procuraduría General de la Nación, y la información sobre sanciones fiscales de la Auditoría General de la República. El Índice de Desempeño Fiscal es preparado por el Departamento Nacional de Planeación, y el Índice de Gobierno Abierto está a cargo de la Fiscalía General de la Nación.

Asimismo, el sitio web del observatorio proporciona indicadores relacionados con la transparencia y el estado de implementación de la Política Pública Integral Anticorrupción del Estado elaborada por la Secretaría de Transparencia. Los indicadores sobre transparencia comprenden: 1) un índice compuesto de rendición de cuentas, 2) un índice compuesto de la calidad de los Mapas de Riesgo de Corrupción, 3) un indicador relacionado con la oferta y la demanda de información pública y 4) un índice compuesto sobre las Comisiones Regionales de Moralización. Los indicadores de la Política Pública Integral Anticorrupción son índices compuestos (basados en un total de 24 subíndices que reflejan los objetivos de la política colombiana) que muestran el progreso en relación con cinco prioridades estratégicas: 1) mejorar el acceso a la información pública y su calidad; 2) hacer más eficientes las herramientas de gestión pública para la prevención de la corrupción; 3) fortalecer el control social para la prevención de la corrupción; 4) mejorar la promoción de la integridad y la cultura de legalidad en el Estado y en la sociedad; y 5) desarrollar herramientas para la lucha contra la impunidad de los actos de corrupción.

Todos los indicadores también se encuentran disponibles en formato Excel (datos abiertos), lo que hace que la información pueda usarse inmediatamente para investigación, comparaciones e informes de los medios. Asimismo, se brindan detalles sobre la metodología para elaborar los indicadores.

Fuente: (OCDE, 2017[9]), http://www.anticorrupcion.gov.co/.

Por último, un sistema central de monitoreo puede emplearse para crear estándares de referencia que puedan promover la competencia entre organismos o incluso la competencia entre regiones, como se sugiere en el capítulo 1. De hecho, una evaluación comparativa de la implementación de políticas de integridad de todos los organismos públicos en base a la selección de indicadores globales clave sirve las veces de incentivo adicional para que los organismos públicos implementen ciertas políticas. De esta manera, la JGM podría fomentar las políticas de integridad y motivar la acción sin tener facultad directiva respecto de los distintos organismos del sistema de integridad. Los resultados podrían tratarse internamente en las mesas de trabajo o en la Comisión de Integridad y Transparencia que se recomienda en el capítulo 1. Este incentivo es aún mayor cuando los estándares de referencia se informan públicamente, por ejemplo, a través de un sitio web específico como se sugiere más arriba.

El Recuadro 2.2 describe cómo la Comisión Anticorrupción y de Derechos Civiles de Corea usa esta ventaja de manera efectiva. La JGM podría entonces considerar la implementación de un sistema de calificación de integridad similar, aplicable a todos los organismos de la administración pública nacional. Tales estándares de referencia podrían combinar información del sistema central de monitoreo de integridad y de las encuestas a ciudadanos y las encuestas al personal (véase el apartado 2.3). La implementación de políticas de integridad dentro de los diferentes ministerios y organismos podrían ser incluso evaluada en profundidad. En Corea del Sur, esto se realiza a través de una autoevaluación de los organismos que luego es calificada por un equipo de evaluación (véase el Recuadro 2.2). En Argentina, dicha evaluación externa en profundidad, realizada por expertos podría estar a cargo de la Oficina Anticorrupción, que dirige el contenido de las políticas de integridad; y podría discutirse en las mesas de trabajo o en la Comisión de Integridad y Transparencia que se recomienda en el capítulo anterior.

Recuadro 2.2. Monitoreo de integridad en Corea

La Comisión Anticorrupción y de Derechos Civiles de Corea (CADC) emplea dos marcos de evaluación complementarios para monitorear y evaluar la calidad de la implementación de los esfuerzos para combatir la corrupción, así como sus resultados: las Evaluaciones de Integridad (EI) y las Evaluaciones de Iniciativa Anticorrupción (EIA).

Evaluación de Integridad (EI)

Una vez al año, Corea del Sur evalúa la integridad en todos los organismos gubernamentales a través de encuestas estandarizadas. Se le pregunta al personal de 617 organismos sobre su experiencia con la corrupción y su percepción de la misma. Además, son encuestados los ciudadanos que han tenido contacto con los respectivos organismos y también las partes interesadas y los expertos que tienen interés en el funcionamiento del organismo respectivo. Las respuestas, junto con otra información, son calificadas según un indicador compuesto: el Índice Integral de Integridad.

Evaluación de Iniciativa Anticorrupción (EIA)

La Evaluación de Iniciativa Anticorrupción es una evaluación comparativa de las políticas de integridad en todos los organismos gubernamentales de Corea. Los organismos seleccionados para evaluación presentan un informe de rendimiento sobre su implementación de las políticas de integridad. A través de visitas in situ se verifica la información que luego es calificada por un equipo de evaluación externo. Ello le permite a la Comisión Anticorrupción y de Derechos Civiles de Corea (CADC) observar la disposición y los esfuerzos realizados para la integridad en todo el sector público.

Estándares de referencia y competencia

El rendimiento insuficiente en una EI o la EIA no conlleva sanciones. No obstante, los resultados son públicos y la comparación directa de los diferentes organismos gubernamentales sobre la base de los indicadores de integridad crea una competencia entre dichos organismos. Los resultados también se ingresan en la Evaluación Gubernamental de Rendimiento. Asimismo, existen recompensas por alto rendimiento a nivel institucional e individual, como ser un programa de estudios en el extranjero para los funcionarios cuyo rendimiento en integridad fuera sobresaliente. La mejora

permanente de los resultados de rendimiento indica que estos incentivos podrían ser efectivos.

Fuentes: Presentación de Sung-sim Min, Director, División de Encuestas y Evaluaciones Anticorrupción, CADC, en la reunión de trabajo de Funcionarios Públicos de Integridad de alto rango (SPIO por sus siglas en inglés) en la Sede de la OCDE en París, noviembre de 2016.

2.2.3. Evaluaciones objetivas de políticas de integridad podrían permitir un aprendizaje basado en evidencia, mejorar el diseño de futuras políticas de integridad y reflejar de manera convincente la voluntad política del gobierno

Los indicadores empleados para el monitoreo de las políticas de integridad pueden usarse, junto con indicadores o *proxies* de los resultados deseados, para evaluar la Estrategia Nacional de Integridad. La evaluación de políticas puede entenderse como "la evaluación sistemática y objetiva de un proyecto, un programa o una política en curso o finalizada, su diseño, implementación y resultados. El objetivo es determinar la importancia y el cumplimiento de los objetivos, la eficiencia, la eficacia, el impacto y la sostenibilidad, etc. También la evaluación se refiere al proceso de determinación del valor o la importancia de una actividad, una política o un programa" (OCDE, 2009[10]). En tanto tales, las evaluaciones hacen preguntas más allá del estado de implementación de una política dada en la cual tienen interés los procesos de monitoreo. Por lo general, las evaluaciones usan un amplio espectro de fuentes de información cuantitativa y cualitativa a fin de evaluar si una política ha contribuido a un cambio y si este aporte fue eficaz y es probable que sea sostenible. Sin embargo, entender el impacto causal de una medida política específica en la variable de resultado requiere una evaluación de impacto, que se tratará en el próximo apartado.

En términos generales, las evaluaciones de políticas pueden observar todos los niveles de implementación y resultado como se indica en la Tabla 2.1 precedente:

- **Insumos**: Evaluación de los recursos invertidos, tales como personal, dinero, tiempo, equipos, etc.
- **Actividades/Proceso**: Evaluación de cómo fue implementada una política que describe los procesos reales empleados, por lo general con evaluaciones de la eficacia de las personas involucradas o afectadas por la implementación de la política.
- **Productos**: Evaluación de los productos entregados por la política implementada.
- **Resultados intermedios**: Evaluación del cambio inmediato producido por la política implementada.
- **Resultado (Impacto)**: Evaluación de los cambios a largo plazo y la contribución de la política implementada.

A tal respecto, las evaluaciones son valiosas e interesantes tanto para las partes interesadas internas como externas y para el público en general, quizás aún más que la información que surge del monitoreo. De hecho, las personas, por lo general, están más interesadas en saber si una política fue exitosa y si ha alcanzado los resultados esperados que en el proceso de cómo se implementó la política. La evaluación, en consecuencia, debería ser considerada una parte integrante de una Estrategia Nacional de Integridad en Argentina y decidirse y programarse desde el comienzo. Por ejemplo, un plan de evaluación anual podría estipular en términos claros qué aspectos, proyectos u organismos públicos serán evaluados. Asimismo, debería asignarse expresamente el

presupuesto para llevar a cabo estas evaluaciones y un proceso debería garantizar que se tomen en cuenta los resultados obtenidos en el diseño de las próximas políticas de integridad. Una vez más, esta decisión respecto de la evaluación de políticas podría adoptarse en las Mesas de Trabajo de la JGM o en el contexto de la Comisión de Integridad y Transparencia que se recomienda en el capítulo 1.

Sin embargo, las evaluaciones solamente pueden ser objetivas y confiables a la vista de las personas externas, tales como ciudadanos y los medios, cuando son imparciales. Toda vez que la evaluación del éxito de una política caiga en manos de la misma persona a cargo de su diseño o su implementación, la objetividad de la medición se encuentra en riesgo. En consecuencia, toda evaluación de políticas de integridad debería ser realizada por un socio independiente con interés en presentar una evaluación objetiva. En Argentina, la JGM, el Ministerio de Modernización, la OA o los ministerios de línea podrían por ejemplo terciarizar las evaluaciones a una universidad nacional, un instituto de evaluación, un organismo gubernamental, un consejo de evaluación o en el sector privado. Además, las evaluaciones podrían ser revisadas por un consejo de representantes de instituciones académicas y la sociedad civil. Asimismo, criterios y parámetros claramente predefinidos y abiertamente comunicados respecto de la evaluación pueden contribuir aún más a incrementar la imparcialidad y la legitimidad de un ejercicio de evaluación.

Igualmente, para incrementar aún más la independencia y la imparcialidad de las mediciones, el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) podría recabar datos relativos a la integridad para ser incluidos en las evaluaciones. El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) de México realiza una encuesta bienal sobre las experiencias de los ciudadanos respecto a la corrupción del sector público, en base a una muestra estandarizada de servicios prestados por el gobierno (véase también el apartado 1.3 a continuación). Para poder proveer datos confiables, no obstante, resulta clave recuperar la confianza en el INDEC. Entre enero de 2007 y diciembre de 2015, el INDEC implementó reformas que afectaron su credibilidad, promovieron denuncias de interferencia política y resultaron en la producción de datos de baja calidad o deliberadamente tendenciosos. El gobierno actual ha establecido la recuperación de las estadísticas públicas como una de sus 100 prioridades (véase también el recuadro 1.2 del capítulo 1) y está camino a concluir el proceso de estandarización de las estadísticas públicas. Garantizar un instituto de estadísticas que sea independiente de la interferencia política indebida y que proporcione datos de alta calidad forma parte en sí mismo de la construcción de un sistema de integridad pública.

Recuadro 2.3. La calidad de las estadísticas oficiales en Argentina

En medio de crecientes presiones políticas para reflejar datos más "positivos" sobre la economía y la sociedad, las estadísticas de Argentina se han deteriorado durante el periodo 2007-2015. La cantidad y la calidad de los censos subyacentes, las encuestas y los procedimientos declinaron y los datos sobre comercio internacional, inflación, PBI y niveles de pobreza devinieron en poco confiables. En julio de 2011, el FMI determinó que Argentina se encontraba en incumplimiento de sus requisitos mínimos de presentación de informes, por suministrar información inexacta sobre el IPC y el PBI.

A partir del 2016, el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) ha sido completamente revisado y se ha cambiado la cúpula directiva. Actualmente, Argentina se encuentra trabajando con la OCDE para mejorar la calidad de sus estadísticas. Hacia fines de 2015, se declaró la emergencia estadística, lo que puso en suspenso la elaboración de algunos indicadores hasta que se reconstruyera la capacidad, limitando la posibilidad de realizar comparaciones a lo largo del tiempo. Respecto de algunas series, no se pudo mejorar la calidad de los datos históricos y en consecuencia permanecen sujetos a reservas. Este es el caso en particular de los datos de la encuesta permanente de hogares, que se consideran poco confiables respecto del periodo 2007-2015, ya que la composición de la muestra puede haber sido alterada para obtener los resultados deseados. En relación con algunas series, se encuentran datos confiables disponibles solamente a partir de mediados de 2016, precedidos por un vacío de datos de 6 meses debido a la emergencia estadística. Para algunas variables, la única opción es principalmente la inflación, recurriendo a series no oficiales respecto de las cuales se encuentra disponible un historial más largo. Además, las pobres estadísticas a nivel provincial hacen que las comparaciones en todas las regiones sean más difíciles.

El 30 de junio de 2016, el ministro de Hacienda y Finanzas Públicas de Argentina expresó la voluntad de su país de adherir a la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Buenas Prácticas Estadísticas, aprobada en noviembre de 2015. Este documento establece las doce recomendaciones específicas para crear un sistema estadístico sólido y brinda ejemplos de lo que se considera buena práctica sobre la base de la experiencia de los países miembros de la OCDE.

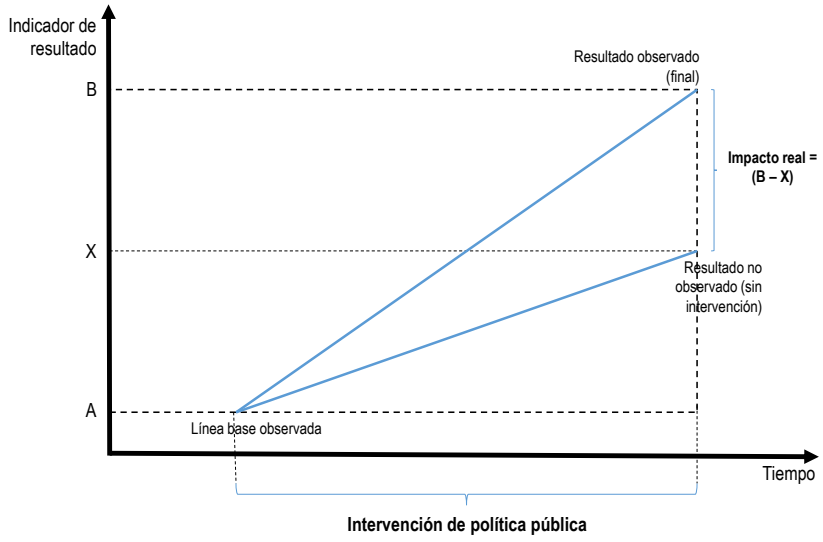
Fuente: (OCDE, 2017[11]).

2.2.4. Antes de considerar una implementación a gran escala, podrían usarse evaluaciones de impacto rigurosas para testear las medidas innovadoras de integridad

Mientras que las evaluaciones de políticas buscan evidencia del aporte de una política a las metas de integridad, las evaluaciones de impacto tienen por objeto medir el efecto causal de una política en la esfera en donde se pretendía generar un cambio. Tal atribución causal es el principal desafío en la evaluación de políticas. En esencia, las evaluaciones de impacto permiten verificar con posterioridad la teoría del cambio, es decir, la lógica causal de una medida política. ¿El mecanismo de denuncias internas realmente incentivó a las personas a denunciar?, ¿La nueva campaña realmente concientizó sobre la integridad?

Las evaluaciones de impacto miden el efecto causal de una política, por ejemplo a través de una prueba de control aleatoria o métodos cuasi-experimentales (Johnsøn and Søreide, 2013[12]; OCDE, 2017[4]). Sin embargo, puede resultar desafiante identificar un efecto causal. La Figura 2.2 refleja por qué: el cambio de un resultado luego de la intervención política podría no ser causado, o totalmente causado, por dicha intervención. Parte del resultado podría haber sucedido incluso sin la intervención. Los puntos A y B en la figura, por lo general, pueden medirse. El indicador de resultado podría, por ejemplo, ser el porcentaje de empleados que reflejan una alta integridad en una encuesta al personal. Este porcentaje podría medir antes de (A) y luego de (B) una capacitación en integridad. Sin embargo, lo que resta sin conocer es el porcentaje de empleados que habrían reflejado alta integridad sin la capacitación (X). El impacto verdadero de la capacitación, en consecuencia, se desconoce.

Figura 2.2.El contrafactual ausente



Fuente: Adaptado de (Johnsøn and Søreide, 2013[12]).

Una variedad de métodos experimentales y cuasi-experimentales permiten estimar el verdadero impacto de una intervención política. Frecuentemente, el impacto de una política puede observarse a través de un experimento. El efecto de la capacitación en integridad en la respuesta a la encuesta de integridad podría, por ejemplo, evaluarse en una prueba de control aleatoria: podrían elegirse al azar grupos de participantes para que reciban capacitación antes que otros. Las respuestas en la encuesta de aquellos empleados que recibieron capacitación podría luego compararse con las respuestas de aquellos que aún no han recibido capacitación. Un proceso de selección aleatorio garantiza que, por ley de los grandes números, los dos grupos sean comparables y cualquier diferencia entre ellos puede adjudicarse exclusivamente a la capacitación en integridad y no a diferencias no observadas entre los individuos de los grupos.

Debido a las dificultades en la logística y en la definición de indicadores adecuados, tales rigurosas evaluaciones de impacto tienen sentido en particular para testear medidas innovadoras específicas antes de recomendar su implementación en toda la administración pública. Entre las áreas de políticas que podrían beneficiarse enormemente de la evaluación de impacto se encuentran: las capacitaciones en integridad (por ejemplo,

capacitación docente), las aplicaciones de observaciones conductuales (OCDE, 2018[13]), el diseño y el rediseño de políticas de divulgación (por ejemplo, un sistema de divulgación patrimonial), así como campañas de comunicación y concientización. Toda vez que se introduce un nuevo procedimiento o se modifica un proceso existente, el testear la variación en una prueba de control aleatoria puede brindar información valiosa. Si la OA, por ejemplo, tuviera la intención de enviar correos electrónicos recordatorios sobre las declaraciones juradas, una evaluación de una prueba piloto a pequeña escala podría testear las diferentes redacciones. El capítulo 3 describe cómo tal prueba fue realizada por la Secretaría de la Función Pública (SFP) de México con el objeto de recordarles a los servidores públicos que declaren cualquier donación recibida, testeando asimismo los diferentes mensajes.

Las evaluaciones de impacto requieren experiencia en estadísticas y metodología. Mientras que testear políticas en un entorno experimental puede ser simple, la medición del impacto puede en algunos contextos ser desafiante a nivel metodológico y/o logístico. Para afrontar dichas evaluaciones de impacto, los organismos públicos que deseen emprender una evaluación de impacto podrían crear asociaciones estratégicas con instituciones académicas experimentadas en la materia. Por ejemplo, en el caso anterior, la SFP de México se asoció con el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) para de manera conjunta diseñar, realizar y analizar la evaluación de impacto. Como punto focal del sistema de integridad, la Oficina Anticorrupción y la Secretaría de Fortalecimiento Institucional podrían identificar la necesidad de las evaluaciones de impacto en todo el sistema de integridad. Luego, podrían asegurarse que la tarea le sea asignada a una institución competente y proporcionar lineamientos a los investigadores, así como el acceso a datos relevantes. El Ministerio de Modernización, a su vez, podría asegurar la calidad de los enfoques metodológicos.

2.3. Recabar datos relevantes para las políticas de integridad

2.3.1. Al extender y adaptar el uso de encuestas al personal se podrían obtener datos sobre cómo las políticas de integridad contribuyen a una cultura de integridad en el sector público argentino

Tanto el monitoreo como la evaluación requieren de información. Los datos administrativos, es decir, los datos obtenidos para fines administrativos por las dependencias gubernamentales, pueden proporcionar importantes observaciones, pero para entender mejor a la administración pública y para obtener información sobre cómo los servidores públicos perciben y experimentan las cuestiones relativas a la integridad pública, los datos administrativos necesitan ser complementados con encuestas al personal.

Las encuestas al personal pueden informar de manera directa sobre las políticas de integridad. Respaldan la evaluación de las capacidades y los riesgos de integridad de los servidores públicos y permiten la identificación de los valores y los problemas que impactan en sus elecciones. Además, los responsables de formular políticas estarán interesados en saber si las políticas repercuten en los empleados públicos, cambian sus actitudes y comportamientos y sirven a la meta de la política de garantizar una cultura de integridad en el sector público. Las encuestas al personal podrían además respaldar la evaluación de diagnóstico que precede al diseño de políticas de integridad. De hecho, muchos de los países miembros de la OCDE monitorean sus políticas de integridad a través de encuestas a empleados. Por ejemplo, en los Países Bajos, una encuesta integral a

empleados es un insumo central para el establecimiento de la agenda para las futuras políticas de integridad (véase el Recuadro 2.4).

Recuadro 2.4. Monitoreo de integridad en la administración pública de los Países Bajos

Desde 2004, el Ministerio del Interior de los Países Bajos observa periódicamente el estado de la integridad en el sector público. A este fin, son encuestados quienes detentan cargos políticos, secretarios generales, directores y servidores públicos del gobierno central, las provincias y las municipalidades, empleando métodos mixtos, entre ellos: encuestas en línea de muestras a gran escala y entrevistas en profundidad.

El Monitoreo de Integridad apoya a los responsables de formular políticas en cuanto al diseño, la implementación y la comunicación de las políticas de integridad. Los resultados de cada monitoreo se informan al Parlamento. El Ministerio del Interior usa el monitoreo para crear conciencia ética, detectar los vacíos en la implementación y hacer participar a la administración pública descentralizada en su cuota de responsabilidad por las normas de integridad. Las observaciones de curvas de monitoreo pasadas han ayudado a identificar prioridades respecto de los esfuerzos en la lucha contra la corrupción y cambios en las políticas de integridad, desde la prohibición hasta la creación de una cultura organizativa de integridad.

Fuentes:
Presentación de Marja van der Werf (Ministra del Interior y Relaciones del Reino de los Países Bajos) en la reunión de trabajo de Funcionarios Públicos de Integridad de alto rango (SPIO por sus siglas en inglés) (28 de marzo de 2017, París).
Lamboo T. & De Jong, J. (2015): Monitoring Integrity. The development of an integral integrity monitor for public administration in the Netherlands. Hoekstra, A. & Huberts, L. Gaisbauer, I. (eds.), 'Integrity Management in the Public Sector. The Dutch Approach'.

Más específicamente, una encuesta al personal del sector público administrada a nivel central que refiera a varios aspectos del empleo público cuenta con la ventaja de que las respuestas puedan ser correlacionadas y comparadas entre los organismos. En el Reino Unido, la Encuesta a Empleados de la Administración Pública (*Civil Service People Survey*) interroga una vez al año a casi 300 000 encuestados de 98 organismos (Civil Service People Survey 2017, 2017[14]). Los resultados brindan un punto de referencia para todos los diferentes organismos públicos. Entre los múltiples aspectos que cubre la encuesta, se encuentran el compromiso de los empleados, la confianza en el liderazgo y el trato justo. Un cambio significativo en cualquiera de estas dimensiones podría indicar un riesgo de integridad. La puntuación de las respuestas en los índices brinda no solo un panorama general de la administración pública del Reino Unido, sino que también apunta hacia los desafíos dentro de los organismos a título individual. La repetición de las mismas preguntas a intervalos regulares permite las comparaciones a lo largo del tiempo. Las respuestas afirmativas a la pregunta "¿Está seguro de que si efectúa un planteo según el Código de la Administración Pública en [su organismo] éste sería investigado adecuadamente?", por ejemplo, han aumentado del 58% en 2009 al 70% en 2017, lo que indica potencialmente un éxito de las políticas de integridad en el país. En Colombia, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) reúne información similar. Dicho departamento lleva a cabo una Encuesta anual sobre Ambiente y Desempeño Institucional Nacional. La encuesta contiene interrogantes sobre "prácticas irregulares", lo que incluye preguntas sobre la efectividad de iniciativas de integridad específicas.

En general, 19 países miembros de la OCDE realizan encuestas al personal, administradas centralizadamente en toda la administración pública central (OCDE, 2017[15]). Muchos de ellos incluyen preguntas sobre integridad, como se ilustra en la primera columna de la Tabla 2.3. Por otro lado, preguntas que no se relacionan directamente con la integridad pueden también ser una fuente de información para la formulación de políticas de integridad. En Estados Unidos, por ejemplo, la encuesta central a empleados incluye un ítem "Mi supervisor escucha lo que tengo que decir"; la respuesta a ello es probablemente un indicador de la cultura organizativa (OCDE, 2017[15]).

Tabla 2.3. Las encuestas al personal informan a las políticas de integridad basadas en evidencia en los países de la OCDE

	La "integridad en el lugar de trabajo" se evalúa en una encuesta al personal **centralizada** en toda la administración pública central	Las encuestas al personal se usan para evaluar al sistema de integridad
Australia	●	●
Austria	○	●
Bélgica	○	●
Canadá	●	●
Chile	○	●
República Checa	○	○
Dinamarca	○	○
Estonia	●	-
Finlandia	●	○
Francia	○	○
Alemania	○	○
Grecia	○	○
Hungría	○	○
Islandia	●	●
Irlanda	○	○
Israel	●	-
Italia	○	○
Japón	○	○
Corea	○	●
Letonia	●	-
Luxemburgo	○	-
México	●	●
Países Bajos	○	●
Nueva Zelanda	○	●
Noruega	●	●
Polonia	○	○
Portugal	○	-
República Eslovaca	○	○
Eslovenia	○	○
España	○	○

Suecia	○	●
Suiza	○	-
Turquía	○	●
Reino Unido	●	●
Estados Unidos de América	●	●
Total OCDE	11	14

Nota: Información sobre datos para Israel: http://dx.doi.org/10.1787/888932315602. Para mayor información específica por país así como detalles sobre la metodología y los factores empleados en la construcción del índice, véase www.oecd.org/gov/indicadores/govataglance. Cuando los datos no estaban disponibles se indicó con -.
Fuente: OCDE (2016), Encuesta sobre Gestión Estratégica de Recursos Humanos, OCDE, París y OCDE (2016), Encuesta sobre Integridad en el Sector Público, OCDE, París.

Argentina podría también considerar realizar una encuesta a empleados públicos, periódica y administrada a nivel central en toda la administración pública nacional. Se recomienda que sea el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) quien administre dicha encuesta central, en forma periódica a todo el personal de la administración pública nacional. De manera alternativa, dicha encuesta podría estar a cargo del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). La encuesta podría incluir varios aspectos relevantes para la gestión de recursos humanos del sector público además de preguntas relativas a la integridad. Los resultados de la encuesta podrían servir como un punto de referencia interno y para el análisis de riesgos en los diferentes organismos de la administración pública nacional y potencialmente contribuir a estándares de referencia (véase el apartado 2.2.1).

Ya sea para complementar, o en lugar de una encuesta administrada a nivel central, Argentina podría también realizar encuestas más limitadas y *ad hoc* al personal, en sectores u organismos públicos determinados para informar la formulación de políticas de integridad. No obstante, mientras que pueden ser relevantes a los fines del diseño o de la comunicación de políticas, por ejemplo, dichas encuestas *ad hoc* no tienen la ventaja de una encuesta regular administrada a nivel central que puede emplearse con fines de estándares de referencia y para evaluar el progreso respecto de las metas de integridad a largo plazo.

En el sistema de integridad de Argentina, se han tomado algunos primeros pasos en el uso de las encuestas al personal a fin de informar sobre políticas de integridad. No obstante, hay potencial para expandir el uso de esta herramienta de medición. Por ejemplo, en 2016 el Ministerio de Modernización llevó a cabo una encuesta al personal entre los servidores públicos en la cual les preguntaba sobre sus propios valores y comportamientos y los de su organización. La información recabada informa políticas diseñadas para moldear las culturas organizativas dentro del sector público. Cooperando con el Ministerio de Modernización, la OA podría investigar si estos datos contienen información relevante para crear una cultura de integridad entre el personal del sector público. En general, hay tres funciones en las cuales los datos obtenidos de esta encuesta podrían servir a las políticas de integridad.

En primer lugar, las respuestas podrían informar sobre el diagnóstico de la cultura organizativa existente en el sector público argentino. Argentina tiene como objetivo revalorizar el empleo público (objetivo del Gobierno número 85). Este objetivo de política, y las políticas en gestión de recursos humanos que se implementan en el sector

público a este fin, también tienen implicancias en la integridad. La investigación conductual ha demostrado que una identidad moral positiva apoya al comportamiento ético (OCDE, 2018[13]). El personal que hace referencia a valores negativos o no éticos para describirse o para describir a su organización podría indicar una identidad moral menoscabada y en consecuencia un riesgo de integridad. Un análisis minucioso de las respuestas a la encuesta podría ayudar a enfocarse en las políticas respectivas.

En segundo lugar, los datos de la encuesta podrían ser insumo para el diseño de las políticas de recursos humanos relacionadas con la integridad en el sector público de Argentina. Los encuestados indicaron qué valores y qué comportamientos desearían ver en su organización a fin de que ésta alcance su máximo potencial. El diseño de políticas que apuntan a crear una cultura de integridad podría intentar fortalecer en particular los valores y los comportamientos mencionados.

En tercer lugar, la encuesta podría también funcionar como un punto de referencia para trabajar en la cultura de integridad del sector público argentino. La repetición de la misma encuesta luego de unos años permitiría observar cambios en los valores informados. El alcance de la encuesta no necesita limitarse a las preguntas obvias y directas. Los sentimientos, las actitudes y las opiniones pueden examinarse en estudios diseñados en detalle. El Recuadro 2.5 brinda dos ejemplos de técnicas de encuesta que pueden aplicarse para evaluar información sensible o valores subyacentes.

Recuadro 2.5. Técnicas de encuesta

Respuesta aleatoria

La respuesta aleatoria permite a los encuestados admitir más abiertamente una respuesta estigmatizada. Una pregunta podría ser:

¿Alguna vez ha brindado información errónea en una solicitud de trabajo?

Luego los encuestados lanzan una moneda. Si es cara, la respuesta es sí. Si es ceca, responden a la pregunta con la verdad. La verdadera prominencia del comportamiento puede ser un estimativo de todas las respuestas “sí” que desvían la proporción atribuida al azar al arrojar la moneda. E incluso, para el encuestado en particular, se reduce la inhibición a responder sí.

Diferencial semántico

Un diferencial semántico es una herramienta de encuesta que se usa para evaluar los sentimientos de los encuestados asociados con cierta palabra disparadora. Se muestran pares de adjetivos opuestos (por ejemplo, seguro – vergonzoso; arrogante – humilde; rápido – lento) como extremos de una escala de 5 puntos. Los encuestados indican dónde en la escala ellos asocian la palabra. Las respuestas son completamente subjetivas, lo que revela la connotación de la palabra.

Fuente: (Kraay and Murrell, 2016[16]).

Como complemento de las encuestas generales al personal, los programas de capacitación y las iniciativas de concientización para el sector público brindan otra oportunidad para reunir datos de los servidores públicos. Podría obtenerse evidencia valiosa, por ejemplo, a través de una evaluación de conocimiento en materia de integridad en una muestra seleccionada de servidores públicos. Tal encuesta podría evaluar la competencia de los mismos para solucionar dilemas éticos, romper con los mecanismos de justificación comunes para comportamientos no éticos o identificar violaciones a la integridad y el conocimiento de los procedimientos de denuncia. Los resultados de esta evaluación podrían servir como un diagnóstico para el cual los organismos requieren capacitación en integridad e informar al INAP en dónde y cómo integrar de mejor manera las cuestiones relativas a la integridad en su programa de capacitación.

2.3.2. Los datos obtenidos de interacciones de ciudadanos con el gobierno y las encuestas a ciudadanos podrían ayudar a comprender cómo las políticas de integridad afectan la concientización al respecto en toda la sociedad e incentivar la rendición de cuentas

La encuesta a ciudadanos es otra herramienta para informar sobre las políticas nacionales de integridad. Algunos estudios existentes que han encuestado a ciudadanos en Argentina (por ejemplo, World Values Survey, Barómetro de las Américas, Latinobarómetro, Barómetro Global de Corrupción o el Proyecto de Opinión Pública de América Latina, LAPOP) brindan una mirada interna sobre las actitudes y las opiniones prevalecientes en relación con la corrupción. Sin embargo, aunque puedan ser puntos de partida interesantes, estas encuestas están diseñadas para la comparación internacional más que para permitir una evaluación más detallada de la integridad en el contexto de un país.

La encuesta a ciudadanos es una herramienta flexible. Su contenido puede adaptarse según cómo se pretenda usar los datos obtenidos. El Recuadro 2.6 indica los elementos principales que se han incluido en las encuestas a ciudadanos en los países miembros de la OCDE y cómo pueden informar la formulación de políticas de integridad. Una encuesta a ciudadanos podría incluir preguntas sobre la percepción de los servidores públicos de las diferentes instituciones públicas. Podría preguntar a los ciudadanos sobre el origen de su desconfianza en el gobierno y las actitudes y los valores que asocian con el organismo público. Una muestra aleatoria de ciudadanos podría, por ejemplo, presentarse con una Escala de Diferencial Semántico para expresar sus asociaciones con el sector público argentino (véase el Recuadro 2.5 más arriba). Repetir una medición similar de la misma o una muestra comparable luego de la implementación de políticas creadoras de confianza podría analizar el efecto de cambio de actitud.

Recuadro 2.6. Posibles elementos de una encuesta a ciudadanos sobre integridad

La encuesta a ciudadanos es una valiosa herramienta de medición para reunir pruebas sobre el diseño, la implementación y la comunicación de las políticas de integridad. Esta herramienta puede aplicarse para varios fines. Los siguientes elementos podrían incluirse en una encuesta de integridad:

- **Valores y actitudes**: Una encuesta de valores y actitudes es particularmente útil como herramienta de diagnóstico *ex ante* para las políticas de concientización y de cambios conductuales. Para diseñar una campaña de concientización con un atractivo efectivo, puede realizarse una encuesta para averiguar qué valores relativos a la integridad les importan a los grandes grupos de ciudadanos.
- **Experiencia, conciencia y percepción de la corrupción**: El Barómetro Global de Corrupción de Transparencia Internacional y otros estudios internacionales pueden brindar una breve impresión de cuán comunes son los sobornos en Argentina, dónde y cuándo un ciudadano experimenta un soborno y cuán fuerte es percibida la corrupción por los ciudadanos en los distintos sectores. Esto comprueba que el soborno no es un problema mayor para los ciudadanos que interactúan con los servidores del sector en Argentina (véase el capítulo 3). Sin embargo, la corrupción está fuertemente arraigada en las interacciones sociales. Una encuesta que apunte solamente a ciudadanos argentinos podría evaluar las experiencias, la conciencia y la percepción de la corrupción más en detalle con respecto al contexto del país.
- **Dilemas y justificaciones**: Fortalecer una cultura de integridad en toda la sociedad significa permitir que los ciudadanos identifiquen y reaccionen a una violación a la integridad. Las encuestas internacionales muestran que la mayoría de los ciudadanos argentinos rechazan a la corrupción cuando se les pregunta directamente sobre ello (véase el capítulo 8). Las situaciones en las cuales los ciudadanos sí participan en violaciones a la integridad son identificadas o justificadas de manera menos obvia. Confrontar a los ciudadanos con dilemas de ética prácticos en preguntas de encuestas podría ayudar a los responsables de formular políticas de integridad a entender cuáles son las violaciones de integridad comúnmente aceptadas por la sociedad, a quién le adjudican la responsabilidad y cómo los ciudadanos toman esto según su rechazo general a la corrupción.

Los datos obtenidos de encuestas pueden ayudar a dirigir el debate público sobre integridad hacia un contexto más factible, induciendo al cambio conductual real. Los cambios conductuales exitosos en el sector público pueden verse mitigados por una falta de reconocimiento en el público, que muestra una confianza limitada en las instituciones públicas y en su capacidad de reducir la corrupción. En consecuencia, el capítulo 8 sugiere facilitar un diálogo que induzca la confianza entre el sector público y los ciudadanos. Las encuestas sirven como base de información acreditada para este diálogo, al darle a los responsables de formular políticas la oportunidad de comprender cómo los ciudadanos perciben al sector público y dónde falta la confianza en las instituciones públicas.

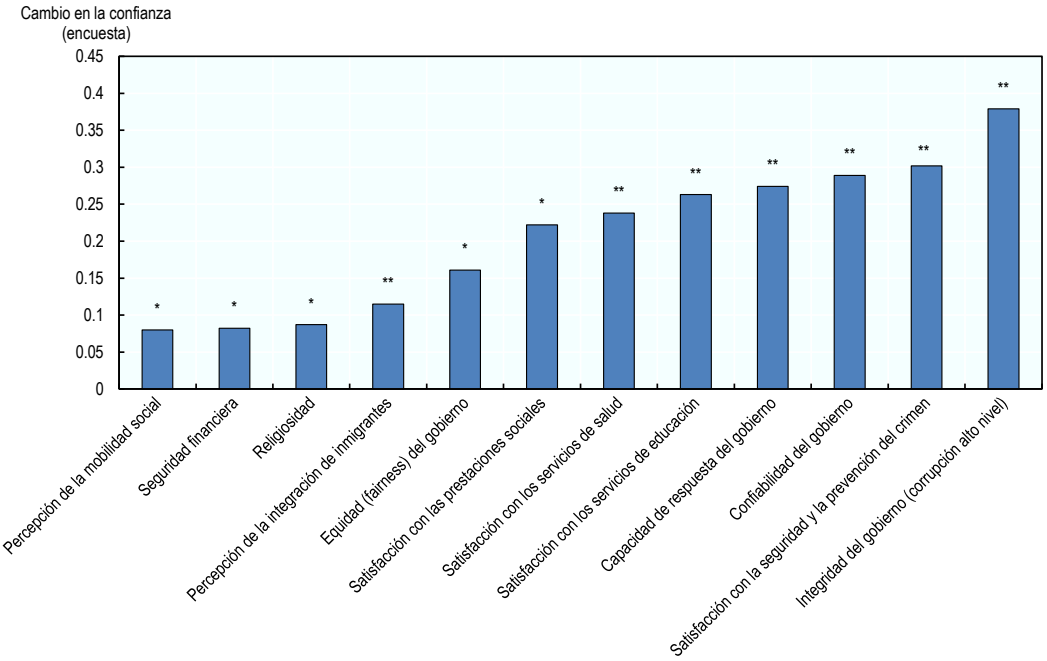
Para tener datos regulares y comparables a lo largo del tiempo, Argentina podría considerar sumar preguntas o módulos a la encuesta permanente de hogares o realizar encuestas separadas a ciudadanos a cargo del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). Estas preguntas podrían desarrollarse sobre la base de las buenas prácticas internacionales, y adaptarlas conjuntamente a la Oficina Anticorrupción para que se ajusten al contexto del país.

Para necesidades de información específicas que vayan más allá del contenido de las encuestas realizadas periódicamente, los responsables de formular políticas de integridad en Argentina podrían colaborar con asociados externos, investigadores de opinión pública, como ser el Centro de Opinión Pública y Estudios Sociales de la Universidad de Buenos Aires o el Centro de Opinión Pública de la Universidad de Belgrano. Ambas instituciones publican encuestas públicas periódicas. Conjuntamente con investigadores académicos o empresas privadas de sondeo de opinión, la OA, así como el Ministerio de Modernización u otros actores de integridad, podrían investigar los aspectos relevantes de la opinión pública, su conocimiento y experiencia para informar la formulación de políticas de integridad. Por ejemplo, si la OA fuera a lanzar una nueva campaña de concientización, podría realizarse con posterioridad una breve encuesta de opinión pública para ver si los ciudadanos están al tanto de ella.

Las mediciones de confianza en general son también una fuente valiosa de evidencia para la formulación de políticas de integridad. La confianza en las instituciones públicas se encuentra en el centro de la integridad pública y la integridad ha demostrado ser el principal conductor de la confianza en el gobierno (Figura 2.3). A su vez, la confianza puede determinar el éxito de las políticas, los programas y las normas de integridad que dependen de la cooperación y del cumplimiento de los ciudadanos. La falta de confianza compromete la disposición de los ciudadanos y las empresas a reaccionar ante las políticas y a contribuir a la integridad pública. Por su parte, la integridad es una de las cinco dimensiones de políticas que conducen a la confianza pública (OCDE, 2017[17]).

Figura 2.3. La integridad es percibida como el factor condicionante más crucial de confianza en el Gobierno

Cambio en la confianza reportada asociado al aumento en una unidad de la desviación estándar en…



Nota: Estas cifras reflejan los factores condicionantes más fuertes de la confianza reportada en el gobierno en una estimación de mínimos cuadrados ordinarios que controla las características individuales.
Fuente: Trustlab (SVN, DEU, USA, ITA).

La guía de la OCDE para la Medición de Confianza brinda recomendaciones internacionales sobre la recopilación, la publicación y el análisis de datos sobre confianza para fomentar su uso en las Oficinas Nacionales de Estadísticas (ONE) (OCDE, 2017[18]). El Instituto Nacional de Estadística y Censos de Argentina (INDEC) podría considerar implementar mediciones periódicas de la confianza en instituciones públicas a través de encuestas, a fin de relacionar estos resultados con otros indicadores relativos a la integridad y analizar estas relaciones, así como los cambios con el paso del tiempo.

Recuadro 2.7. Medir la confianza en instituciones públicas

Preguntas sugeridas en la Guía de la OCDE para la Medición de Confianza

Las siguientes preguntas tratan sobre su confianza en las distintas instituciones de [Argentina]. Incluso cuando tenga muy poco contacto o ningún contacto con estas instituciones, base su respuesta en su impresión general de estas instituciones. Usando esta hoja de referencia, indique, en una escala del 0 al 10, cuánto usted confía personalmente en cada una de las instituciones que leo. 0 significa que usted no tiene confianza en lo absoluto en la institución y 10 que tiene plena confianza.

A3. ¿El Congreso Nacional [de la República Argentina]?
A4. ¿La policía?
A5. ¿La administración pública?
B10. ¿La justicia?
B11. ¿Los partidos políticos?
B12. ¿Los políticos?
B13. ¿La policía?
B14. ¿Las Fuerzas Armadas?
B16. ¿Los medios?
B17. ¿Los bancos?
B18. ¿Las grandes empresas?

Las siguientes preguntas tratan sobre sus expectativas respecto al comportamiento de las instituciones públicas. En cada pregunta, se indagará si usted piensa que un ejemplo de comportamiento en particular es algo que esperaría que no suceda en lo absoluto o que considera sucede siempre. Responda en una escala del 0 al 10 en donde 0 significa muy improbable y 10 muy probable.

C3. Si usted fuera a quejarse por la mala calidad de un servicio público, ¿cuán probable es que el problema se solucione fácilmente?
C4. Si ocurriera un desastre natural, ¿usted piensa que el gobierno proporcionaría alimentos, refugio y vestimenta adecuados de manera oportuna y eficiente?
C5. Si el gobierno local o regional fuera a adoptar una decisión que afecta a su comunidad, ¿cuán probable es que usted y otros en la comunidad tengan oportunidad de expresar sus preocupaciones?
C6. Si un individuo pertenece a un grupo minoritario (por ejemplo, sexual, racial/étnico y/o basado en su nacionalidad), ¿cuán probable es que el individuo sea tratado en un organismo público de igual manera que otros ciudadanos?

¿Ha realizado alguna de las siguientes actividades en el último mes?

D4. ¿Expresado su opinión a un funcionario público?
D5. ¿Firmado una petición?

Fuente: OCDE (2017), *OECD Guidelines on Measuring Trust*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264278219-en.

Las experiencias y las opiniones de los ciudadanos pueden también servir de guía para mejorar los servicios públicos y avanzar hacia la integridad. Los usuarios de servicios públicos en Argentina podrían, por ejemplo, ser invitados a responder una breve encuesta de satisfacción. De manera anónima, quienes respondan podrían indicar no solo la calidad del servicio público prestado, sino también cómo percibieron la integridad de la institución o del servidor público con quien interactuaron. La integración de herramientas para dejar opiniones (*feedback*) en situaciones en las cuales interactúan los ciudadanos y los servidores públicos no solo permite reunir datos sobre la calidad del servicio público, sino que también podría ayudar a construir confianza en las instituciones públicas. Los ciudadanos sienten que son escuchados y perciben que la institución está abierta al diálogo. La experiencia de Lituania (véase Recuadro 2.8) es reflejo de que esto podría también reducir la inclinación a participar en actos de corrupción. Los mecanismos para dejar opiniones les brindan a los ciudadanos la oportunidad no solo de premiar de manera legítima una buena experiencia, sino que también hacen tomar conocimiento de una experiencia negativa, teóricamente impidiendo, de esa manera, que ciudadano generalice una mala experiencia a todo el sector público. Por otro lado, quienes responden con una experiencia positiva la reflejan en su opinión, lo que podría respaldar una reconsideración de sus actitudes existentes hacia el sector público.

Recuadro 2.8. Evaluación de un hospital en Lituania

Transparencia Internacional - Lituania instaló una herramienta para dejar su opinión en un hospital público. Se conoció que los pacientes que evaluaron sus visitas estaban menos dispuestos a pagar un soborno, se comunicaban más respetuosamente con los doctores y se sintieron mejor atendidos. Colocar la estación para dejar opiniones en un lugar visible en la recepción del hospital demostró ser importante para invitar a los visitantes a dejar su opinión.

Fuente: TI Lithuania (s.f.), Patients who evaluate their visit are less willing to give bribes – Transparency International Lietuvos skyrius, http://www.transparency.lt/en/pacientai-kurie-ivertina-savo-apsilankyma-pas-gydytoja-maziau-linke-duoti-kysius/ (información obtenida el 13 de diciembre de 2017).

Asimismo, el aumento de la digitalización de las interacciones entre ciudadanos y el sector público genera una variedad de oportunidades para incorporar preguntas cortas en los procedimientos que luego pueden usarse también para evaluar el impacto de las políticas de integridad. El Instituto Nacional de Estadística y Censos podría desarrollar un marco estandarizado de estilo de expresión y evaluación para dichas preguntas de opinión, a fin de garantizar la comparabilidad entre las distintas instituciones. Otra forma de permitir las opiniones de los ciudadanos respecto de los servidores públicos es el denominado mecanismo de rendición de cuentas del ambiente (*ambient accountability*): un elemento físico, por ejemplo un póster o una pantalla colocada directamente en la oficina pública, para que los ciudadanos dejen sus comentarios (Zinnbauer, 2012[19]). La instalación de dicho mecanismo de rendición de cuentas ambiental en las oficinas públicas de Argentina podría implementarse de manera aleatoria y acompañarse de una evaluación.

En la misma línea, el gobierno argentino proporciona datos y participa en diálogos con ciudadanos en plataformas web, tal como la Plataforma de Gobierno Abierto www.datos.gob.ar, la plataforma en línea del Ministerio de Justicia: *Justicia 2020*, los mecanismos de denuncia en línea y el Simulador web de Conflicto de Intereses. La interacción con los ciudadanos en estas plataformas web podría ser un punto de entrada para formular preguntas de encuesta cortas, como ser si los usuarios están satisfechos con las respectivas políticas gubernamentales. No obstante, el gobierno necesitaría también comunicar de mejor manera la existencia de estas y otras herramientas en línea.

Asimismo, las encuestas pueden ayudar a los responsables de formular políticas en Argentina a desarrollar estrategias comunicativas eficaces. La concientización en materia de integridad es más compleja que simplemente plantear el problema de la corrupción. Por ejemplo, el simple planteo del problema dela corrupción podría tener el efecto contrario si aumenta el ya alto conocimiento de un problema consabido, creando, de ese modo, la impresión de que la corrupción es generalizada. Las investigaciones han probado que el comportamiento no ético es contagioso (Gino, Ayal and Ariely, 2009[20]) y la percepción del comportamiento corrupto como habitual podría socavar las normas sociales no corruptas (Bicchieri and Xiao, 2009[21]). Tales peligros de comunicación errónea pueden evitarse diseñando una campaña pertinente sobre la base de información acreditada obtenida de las encuestas a ciudadanos. Los cambios en las actitudes y en las opiniones de los ciudadanos como resultado de la campaña pueden medirse y monitorearse a través de encuestas. Una encuesta inicial de opinión pública realizada para informar sobre el diseño de la política de concientización podría ser un punto de referencia para tal evaluación. En comparación con estos datos iniciales, una nueva encuesta realizada un tiempo prudente luego de la implementación de la campaña podría evaluar su efecto potencial y permitir una presunción de la eficacia de la política.

Propuestas de acción

Implementar un sistema de monitoreo y evaluación de las políticas de integridad

- El monitoreo y la evaluación de las políticas de integridad requiere indicadores relevantes que midan diferentes niveles y se basen en diferentes fuentes de datos.
- Un sistema central de monitoreo de integridad, que produce informes periódicos sobre los avances de la implementación de la Estrategia Nacional de Integridad, podría ayudar a gestionar y comunicar el progreso en relación a los objetivos de integridad. Idealmente, esta función central de monitoreo de la integridad estaría destinada a la Secretaría para el Fortalecimiento Institucional bajo la JGM. Los indicadores de integridad que miden la implementación y los resultados de los objetivos de integridad deberían integrarse en el monitoreo nacional más amplio a través del Sistema de Gestión Basada en Resultados (GpR), conducido por la JGM en cooperación con los ministerios de Modernización y Finanzas.
    - A nivel organizacional, donde generalmente se recopilan los datos, los indicadores de integridad deben medirse a través de los sistemas y procesos ya existentes para evitar la creación de una carga administrativa adicional para los servidores públicos. Además, la frecuencia de la medición y la presentación de informes deben establecerse claramente, comunicarse y hacerse cumplir.
    - Además, las actuales mesas de trabajo sobre cuestiones de política relacionadas con la integridad en Argentina bajo la órbita de la JGM, o una Comisión Nacional para la Integridad y la Transparencia, proporcionarían la plataforma para debatir los progresos y los desafíos, en base a dicho sistema central de monitoreo de la integridad.
    - Un sistema central de monitoreo establece la evidencia necesaria para informar y comunicar al público. A nivel organizacional, las entidades públicas podrían incluir indicadores relacionados con la integridad en sus informes anuales a los ciudadanos y en sus sitios web. A nivel centralizado, la JGM podría considerar establecer un sitio web donde se proporcionen todos los datos relevantes sobre la integridad en un solo centro de información.
    - Finalmente, se puede usar un sistema central de monitoreo para crear estándares que puedan promover la competencia entre agencias, o incluso la competencia entre las regiones. Nuevamente, los resultados podrían discutirse internamente en las mesas de trabajo o en la Comisión de Integridad y Transparencia. Los incentivos proporcionados a través de la evaluación comparativa son aún más fuertes cuando los estándares se informan públicamente, por ejemplo, a través de un sitio web especializado como se sugiere más arriba.
- Las evaluaciones objetivas de políticas de integridad podrían permitir el aprendizaje basado en la evidencia, mejorar el diseño de futuras políticas de integridad y reflejar de manera creíble la voluntad política del gobierno. Por lo tanto, la evaluación debe considerarse como parte integral de una Estrategia Nacional de Integridad en Argentina y debe decidirse y programarse desde un principio.
    - Debe asignarse explícitamente el presupuesto para llevar a cabo estas evaluaciones y se debería garantizar mediante un proceso que los resultados se tendrán en cuenta en el diseño de las siguientes políticas de integridad. Una

vez más, esta decisión sobre la evaluación de políticas podría tomarse en las mesas de trabajo bajo la JGM o en el contexto de la Comisión Nacional para la Integridad y la Transparencia.
  - La JGM, el Ministerio de Modernización, la OA o los ministerios de línea podrían terciarizar evaluaciones a una institución externa de buena reputación y las evaluaciones podrían ser revisadas por un consejo de representantes de instituciones académicas y la sociedad civil. Los criterios y parámetros claros y predefinidos para la evaluación pueden contribuir aún más a aumentar la imparcialidad y la legitimidad de un ejercicio de evaluación.
  - Además, para aumentar aún más la independencia e imparcialidad de las mediciones, el INDEC podría recopilar datos relacionados con la integridad para incluirlos en las evaluaciones.
- Las evaluaciones de impacto rigurosas podrían usarse para testear medidas de integridad innovadoras antes de considerar su implementación a mayor escala. Cuando se introduce un nuevo procedimiento o se cambia un proceso existente, probar la variación en una muestra de control aleatoria puede proporcionar información valiosa. Por lo tanto, las entidades públicas podrían considerar llevar a cabo una evaluación rigurosa de impacto mediante la asociación con institutos de investigación. Como punto focal del sistema de integridad, la OA y la Secretaría para el Fortalecimiento Institucional en la JGM podrían identificar la necesidad de evaluaciones de impacto en todo el sistema de integridad. Luego, podrían asegurarse de que la tarea se encargue a una institución competente y proporcionar a los investigadores orientación y acceso a los datos pertinentes. El Ministerio de Modernización, a su vez, podría garantizar la calidad de los enfoques metodológicos.

Recabar datos relevantes para las políticas de integridad

- Al extender y adaptar el uso de encuestas al personal se podrían obtener datos sobre cómo las políticas de integridad contribuyen a una cultura de integridad en el sector público
  - Argentina podría considerar una encuesta regular de servidores públicos administrada centralmente en toda la Administración Pública Nacional, llevada a cabo idealmente por el INAP o alternativamente por el INDEC.
  - Para complementar o en lugar de una encuesta administrada centralmente, la OA u otras entidades públicas también podrían realizar encuestas de personal *ad hoc* más limitadas, en sectores específicos o entidades públicas para informar la formulación de políticas de integridad.
  - Los programas de capacitación y las iniciativas de sensibilización para el sector público también brindan una oportunidad para recopilar datos de servidores públicos.
- Los datos de las interacciones de los ciudadanos con el gobierno y encuestas a los ciudadanos podrían ayudar a comprender cómo las políticas de integridad afectan la conciencia de integridad en el conjunto de la sociedad y fomentar la responsabilidad social.
  - Para tener datos regulares y comparables a lo largo del tiempo, Argentina podría considerar agregar preguntas o módulos a la encuesta permanente de hogares, o tener encuestas ciudadanas separadas realizadas por el INDEC. Estas preguntas podrían desarrollarse en base a las buenas prácticas internacionales y refinarse con la OA para que se ajusten al contexto del país.

- Para las necesidades de información *ad-hoc* que van más allá del contenido de las encuestas realizadas regularmente, los responsables de la política de integridad en Argentina podrían colaborar con socios externos para realizar encuestas ciudadanas.

Referencias

Bicchieri, C. and E. Xiao (2009), "Do the right thing: But only if others do so", *Journal of Behavioral Decision Making*, http://dx.doi.org/10.1002/bdm.621. [21]

Civil Service People Survey 2017 (2017), *Civil Service benchmark scores*, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/659565/Civil_Service_People_Survey_2017_Benchmark_scores.pdf (consultado el 21 de diciembre de 2017). [14]

Gino, F., S. Ayal and D. Ariely (2009), "Contagion and Differentiation in Unethical Behavior The Effect of One Bad Apple on the Barrel", *Psychological Science*, Vol. 20/3, pp. 393-398. [20]

Johnsøn, J. and T. Søreide (2013), *Methods for learning what works and why in anti-corruption: An introduction to evaluation methods for practitioners*, Chr. Michelsen Institute, Bergen, https://www.cmi.no/publications/4876-methods-for-learning-what-works-and-why-in-anti (consultado el 9 de enero de 2018). [12]

Kaptein, M. (2007), "Developing and Testing a Measure for the Ethical Culture of Organizations: The Corporate Ethical Virtues Model", *ERIM Report series Research in Management*, No. ERS-2007-084-ORG, Erasmus Research Institute of Management (ERIM), http://hdl.handle.net/1765/10770. [7]

Kraay, A. and P. Murrell (2016), "Misunderestimating corruption", *Review of Economics and Statistics*, Vol. 98/3, pp. 455-466, http://dx.doi.org/10.1162/REST. [16]

Ministerio de Modernización (2017), *Guía Práctica No. 3: Sistema de Gestión por Resultados: Para la Etapa de Monitoreo y Evanulación*, Subsecretaria de Innovación Pública y Gobierno Abierto, Buenos Aires. [8]

Ministerio de Modernización (2016), *Guía Práctica No. 1: Sistema de Gestión por Resultados: Para la Etapa de Planificación Estratégica.*, Subsecretaria de Innovación Pública y Gobierno Abierto, Buenos Aires. [3]

OCDE (2018), *La integridad pública desde una perspectiva conductual: El factor humano como herramienta anticorrupción*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264306745-es. [13]

OCDE (2017), "Employee surveys", in *Government at a Glance 2017*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-50-en. [15]

OCDE (2017), *Estudio de la OCDE sobre integridad en Colombia: Invirtiendo en integridad pública para afianzar la paz y el desarrollo*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264278646-es. [9]

OCDE (2017), *Monitoring and Evaluating Integrity Policies*, Working Party of Senior Public Integrity Officials GOV/PGC/INT(2017)4, Paris. [4]

OCDE (2017), *OECD Economic Surveys: Argentina 2017: Multi-dimensional Economic Survey*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-arg-2017-en. [11]

OCDE (2017), *OECD Guidelines on Measuring Trust*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264278219-en. [18]

OCDE (2017), *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública*, http://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf. [1]

OCDE (2017), *Trust and Public Policy: How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264268920-en. [17]

OCDE (2016), *Open Government: The Global Context and the Way Forward*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264268104-en. [2]

OCDE (2009), "OECD DAC Glossary", in *Guidelines for Project and Programme Evaluations*, OECD, Paris. [10]

Parsons, J., G. Caitlin and M. Thornton (2013), *Indicators of Inputs, Activities, Outputs, Outcomes and Impacts in Security and Justice Programming*, Department for International Development (DFID), London. [5]

United Nations (2011), *The United Nations Rule of Law Indicators - Implementation Guide and Project Tools*, Department of Peacekeeping Operations and Office of the High Commissioner for Human Rights, New York, http://www.un.org/en/peacekeeping/publications/un_rule_of_law_indicators.pdf (consultado el 1 de marzo de 2018). [6]

Zinnbauer, D. (2012), "'Ambient Accountability' - Fighting Corruption When and Where it Happens", *SSRN Electronic Journal*, http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2168063. [19]

Capítulo 3. Construir una cultura de integridad en el sector público argentino

El presente capítulo brinda un panorama general de las fortalezas y debilidades del marco institucional de ética pública en Argentina. En particular, recomienda abordar su actual fragmentación mediante la armonización de las distintas leyes y reglamentaciones, el desarrollo de un proceso claro para manejar los conflictos de interés, la actualización y mejora del Código de Ética y ampliar los esfuerzos para concientizar sobre integridad en el sector público. Asimismo, se requieren mayores esfuerzos para reforzar el mérito en el sector público y construir un entorno abierto y de confianza para alentar a los servidores públicos a que expresen sus inquietudes y denuncien la corrupción.

3.1. Introducción

Garantizar un servicio público basado en la integridad requiere enfoques que van más allá de las leyes y reglamentaciones. Los servidores públicos necesitan ser guiados hacia la integridad mediante la definición e implementación de valores comunes y estándares concretos de conducta. Las reglas y los valores éticos trascienden las meras palabras escritas a través de la socialización y la comunicación, que ayuda a los servidores públicos a personalizarlos y adoptarlos. Se desarrolla un entendimiento común de qué tipo de comportamiento se espera de los servidores públicos en el cumplimiento de sus deberes diarios, especialmente cuando enfrentan dilemas éticos o situaciones de conflicto de interés, situaciones que todos encontrarán en algún punto de su carrera.

Los pilares para desarrollar una cultura de integridad en el sector público según la *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública* son los siguientes (OCDE, 2017[1]):

- Establecer normas y procedimientos de integridad claros,
- Invertir en liderazgo de integridad,
- Promover un sector público profesional consagrado al interés público,
- Comunicar y concientizar sobre las normas y los valores, y
- Garantizar una cultura organizacional abierta y sanciones claras y transparentes en casos de conductas indebidas.

Asimismo, las medidas de integridad son más eficaces cuando son integradas en políticas y prácticas de administración pública general, tal como la gestión de recursos humanos y el control interno (véase el capítulo 5) y cuando están dotadas de recursos y capacidades organizacionales, financieras y de personal suficientes. Traducir la letra de las normas en una implementación efectiva por lo general prueba ser la parte más desafiante del proceso para pasar de un marco de integridad a una cultura de integridad en el sector público.

3.2. Construir un marco normativo sólido para la ética pública y los conflictos de interés reformando la ley de ética pública

Las leyes de ética o los códigos de conducta son la columna vertebral que sostiene y garantiza la integridad en el servicio público. Pueden actuar como punto de referencia para los servidores públicos que regulan las normas y los principios éticos y los conflictos de intereses. En Argentina, el actual marco legal que establece las normas de conducta y los valores que se esperan de los servidores públicos es la ley de ética pública (Ley Nº 25.188). Se complementa con otras reglamentaciones, como ser el Código de Ética (Tabla 3.1).

Tabla 3.1. Legislación en materia de ética pública en Argentina

Ley 25.188 de Ética en el Ejercicio de la Función Pública	Se aplica a todo el sector público en todos los niveles y jerarquías, en forma permanente o transitoria, por elección popular, designación directa, por concurso o por cualquier otro medio legal, extendiéndose su aplicación a todos los magistrados, funcionarios y empleados del Estado (artículo 1, primer párrafo). Esta ley establece: a) una serie de deberes, prohibiciones e incompatibilidades aplicables, sin excepción, a todas las personas que se desempeñen en la función pública (artículo 2) y dispone que su observancia es requisito de permanencia en el cargo (artículo 3); b) un régimen de declaraciones juradas y de intereses (Capítulos III y IV); c) reglas en materia de incompatibilidades y conflictos de intereses (Capítulo V); d) un régimen de obsequios a servidores públicos (Capítulo VI) y e) reglas éticas sobre la publicidad de los actos, programas, obras, servicios y campañas de órganos públicos (que deberá tener carácter educativo, informativo o de orientación social, no pudiendo constar en ella nombres, símbolos o imágenes que supongan la promoción personal de las autoridades o servidores públicos) (artículo 42).
Ley 25.164 Marco de Regulación del Empleo Público Nacional	La Ley 25.164 establece una serie de deberes (artículo 23) y prohibiciones (artículo 24) que en lo sustancial coinciden con el contenido de la ley de ética pública y del Código de Ética de la Función Pública, que abogan por un ejercicio eficiente, imparcial y transparente con integridad y honestidad.
Decreto 41/99 Código de Ética en el Ejercicio de la Función Pública	El Código de Ética contiene dos capítulos denominados "Principios Generales" (Capítulo III) y "Principios Particulares" (Capítulo IV). Ellos son la probidad, la prudencia, la justicia, la templanza, la idoneidad, la responsabilidad, la aptitud, la legalidad, la evaluación, la veracidad, la discreción, la transparencia, la obediencia, la independencia de criterio, la equidad, la igualdad de trato, el ejercicio adecuado del cargo y el uso adecuado de los bienes del Estado y la información adquirida con motivo o en ocasión del ejercicio de sus funciones.
Ley 22.520 de Ministerios	La Ley 22520 dedica un título a las incompatibilidades de las personas designadas por el presidente (ministros, secretarios, y subsecretarios de Estado): deberán abstenerse de todo tipo de actividad comercial, negocio, empresa o profesión que directa o indirectamente tenga vinculaciones con los tres poderes, organismos o empresas nacionales. Tampoco podrán intervenir en juicios, litigios o gestiones en los cuales sean parte la Nación, las provincias o los municipios, ni ejercer profesión liberal o desempeñar actividades en las cuales su condición de funcionario pueda influir en una decisión.
Decreto 1179/16 Régimen de Obsequios a Funcionarios Públicos	Crea el "Registro de Obsequios a Funcionarios" y un "Registro de Viajes financiados por Terceros" que funcionarán en el ámbito de la Oficina Anticorrupción. Regula las excepciones a la prohibición de recibir obsequios establecida en el artículo 18 de la Ley 25.188 (de cortesía o de costumbre diplomática) y especifica su concepto y alcance, a la vez que establece la obligación de su registro en todos los casos. Es de aplicación exclusiva a la administración pública nacional.
Decreto 201/17	Establece que la Procuración del Tesoro de la Nación debe representar al Estado en cualquier procedimiento en el que el presidente, el vicepresidente, el jefe de gabinete, ministros o cualquier autoridad de rango similar tengan una relación, con alguna de las partes implicadas, que pueda constituir un conflicto de intereses. Cualquier persona que tenga un conflicto judicial o extrajudicial con la Nación debe registrarlo y las reglas incorporan mecanismos y controles adicionales de transparencia. Todos los archivos deben ser publicados proactivamente para promover que cualquier persona pueda hacer su seguimiento y consulta.
Decreto 202/17	Dispone que todas las personas que participen en un procedimiento de contratación pública, de otorgamiento de una licencia, permiso, autorización habilitación o derecho real sobre un bien de dominio público o privado del Estado debe presentar una declaración de intereses en la que declarare si posee vínculos con el presidente, el vicepresidente, el jefe de gabinete, ministros o jefes de organismos descentralizados, o con el servidor público responsable de dicha contratación o autorización. En caso de que existan tales vínculos, las reglas incorporan mecanismos y controles adicionales de transparencia. Todos los documentos deben ser publicados proactivamente para promover que cualquier persona pueda hacer su seguimiento y consulta .

La Oficina Anticorrupción (OA) es la autoridad responsable de la implementación de la ley de ética pública en el Poder Ejecutivo, mientras que la Corte Suprema de Justicia lo es en el Poder Judicial, sin embargo, tan solo en lo concerniente a declaraciones juradas y de intereses. Ni el Poder Judicial, ni el Legislativo tienen una autoridad específica designada para aplicar la ley. El mandato de la OA la define como el organismo superior encargado de desarrollar, promover e implementar todas las reglamentaciones, políticas y

actividades relativas a la promoción de la ética en la administración pública y la gestión de situaciones de conflicto de intereses.

La ley de ética pública establece una serie de deberes, prohibiciones e incompatibilidades aplicables, sin excepción, a todas las personas que se desempeñen en la función pública en todos sus niveles y jerarquías en los tres poderes, en forma permanente o transitoria, por elección popular, designación directa, por concurso o por cualquier otro medio legal.

3.2.1. Las inconsistencias entre las distintas legislaciones en materia de integridad podrían superarse durante el actual proceso de reforma de la ley de ética pública

El marco de la ética pública en Argentina se encuentra difuminado en varios instrumentos (Tabla 3.1). En particular, respecto del Poder Ejecutivo, la ley de ética es complementada por la Ley Nº 25.164 Marco de Regulación de Empleo Público Nacional y el Decreto 41/99 Código de Ética de la Función Pública. La Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional establece los deberes (artículo 23) y prohibiciones (artículo 24). Además de que algunas de estas disposiciones se superponen con las reglamentaciones contenidas en la ley de ética pública, están formuladas de manera distinta, lo cual hace menos claro lo que está permitido. Asimismo, las prohibiciones de la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional van más allá de las incompatibilidades contenidas en la ley de ética pública. Por ejemplo, el artículo 24 inciso b) prohíbe a los servidores públicos dirigir, administrar, asesorar, patrocinar, representar o prestar servicio a personas que gestionen o exploten concesiones públicas o privilegios de administración o que fueran proveedores o contratistas del Estado. Haciendo una comparación, la prohibición de la ley de ética pública solamente refiere a la prestación de servicios a cualquier persona que gestione o explote concesiones públicas y que fuera un proveedor del Estado. El alcance más amplio de la primera ley es útil ya que prestar servicios a personas que gozan de privilegios de administración podría ser una fuente de conflicto de intereses. Aunque lo dispuesto por la ley de ética pública prevalece, la contradicción existente entre leyes socava la claridad del marco legal de ética pública.

También existen discrepancias entre el Código de Ética, la ley de ética pública y la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional, lo que significa que solo son válidas las disposiciones del Código de Ética que no contradicen las otras leyes mencionadas. Si bien prevalece la ley de ética pública, esto podría dar lugar a confusión.

Asimismo, mientras que la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional prohíbe aceptar obsequios, el Código de Ética permite obsequios en determinadas circunstancias. Aunque la OA ha contemplado excepciones bajo las que los obsequios pueden ser aceptados de acuerdo al Código de Ética (que fue fortalecido por el Decreto 1179), esta discrepancia puede sin embargo añadir confusión en cuanto a lo que es aceptado legalmente. Argentina podría considerar armonizar la política de obsequios en el futuro. Una política de tolerancia cero a los obsequios podría llevar a los empleados a ignorar clandestinamente la norma y crear un sentimiento de desconfianza. Por ejemplo, sancionar a un empleado por haber aceptado un pequeño obsequio podría crear más resentimiento que confianza en que no estarán influenciados indebidamente por ello. Al sentirse desconfiados, los empleados podrían empezar a aceptar pequeños obsequios en secreto y de ese modo, desarrollar una tolerancia al incumplimiento de la política de obsequios (OCDE, 2018[2]). En consecuencia, la reforma de la ley de ética pública podría establecer un límite bajo el cual puedan aceptarse obsequios sin tener que informarlos. Será necesario informar

solamente los obsequios que superen ese límite en el registro de obsequios conforme se dispone en el Decreto 1179/16, publicado en el sitio web de la OA.

En líneas generales, el proceso de reforma de la ley de ética pública podría armonizar las disposiciones relativas a la integridad a lo largo de los distintos marcos regulatorios. Al hacerlo, los servidores públicos tendrían mayor claridad en cuanto a las reglas y las normas que regulan las cuestiones de integridad.

3.2.2. Se necesita una definición clara y realista de las circunstancias y relaciones que conducen a un conflicto de interés

Una definición clara y realista de las circunstancias y relaciones que pueden conducir a un conflicto de interés es indispensable para un marco efectivo de ética pública. A su vez, una definición integral es la base para desarrollar un marco regulatorio y lineamientos y medidas de concientización para identificar y manejar una situación de conflicto de interés. Un conflicto de interés puede definirse como "un conflicto entre el deber público y los intereses privados de un servidor público, en el que el servidor público tiene intereses personales que pueden influir de manera indebida en el desempeño de sus deberes y responsabilidades oficiales" (OCDE, 2004[3]). La incertidumbre en cuanto a la norma puede evitarse al establecer en términos claros qué circunstancias y relaciones pueden oponerse a los intereses públicos y crear un conflicto de interés (OCDE, 2004[3]).

La ley de ética pública enfoca el concepto de conflicto de interés en relación a las incompatibilidades para el servicio público. Sin embargo, no ofrece una descripción o definición clara sobre qué circunstancias pueden llevar a un conflicto de interés, lo que podría llevar a equiparar un conflicto de interés a incompatibilidades. No obstante, una situación de conflicto de interés si se gestiona adecuadamente, no debería inhabilitar al servidor del servicio público.

Además, el artículo 13 de la ley es impreciso y la redacción difícil de entender: "*Es incompatible con el ejercicio de la función pública:*

a) dirigir, administrar, representar, patrocinar, asesorar, o, de cualquier otra forma, prestar servicios a quien gestione o tenga una concesión o sea proveedor del Estado, o realice actividades reguladas por éste, siempre que el cargo público desempeñado tenga competencia funcional directa, respecto de la contratación, obtención, gestión o control de tales concesiones, beneficios o actividades;

b) ser proveedor por sí o por terceros de todo organismo del Estado en donde desempeñe sus funciones."

En otras palabras, el artículo 13 prohíbe a los servidores públicos realizar actividades privadas cuando el cargo público tenga "competencia funcional directa" con esas actividades privadas. El concepto de competencia funcional directa deja lugar a la interpretación y hace difícil que los servidores públicos entiendan qué está permitido y qué no. También suscita inconvenientes en la implementación de las políticas de manera congruente y efectiva ya que no garantiza una interpretación similar e incluso la aplicación normativa.

La OA ha trabajado para brindar un marco razonable y lógico para aclarar este concepto a través de varias resoluciones en casos particulares. Estas resoluciones actúan como referencia para interpretar el concepto, algo vago y general, de 'competencia funcional directa' y muestra las limitaciones prácticas al implementarlo. En base a esto, la OA ha

interpretado la 'competencia funcional directa' como cualquier función ejercida sobre el acto o contrato en cuestión. (De Michele, 2004[4]).

Para evitar el uso de este concepto de competencia funcional directa y ofrecer un concepto operativo de los conflictos de interés, Argentina podría incluir en la ley de ética pública una definición explicativa y breve de las circunstancias que conducen a un conflicto de intereses, para brindar mayor claridad y contribuir a un mejor entendimiento y posterior identificación de situaciones de conflicto de intereses. Asimismo, también aclararía que el concepto de conflicto de intereses va más allá de la contratación, obtención, gestión o control de dichas concesiones, beneficios o actividades según dispone actualmente el artículo 13 de la ley.

La OA ha publicado un folleto sobre los conflictos de interés que incluye una breve explicación de lo que constituyen: aquella situación en la cual "el interés personal de quien ejerce una función pública colisiona con los deberes y obligaciones del cargo que desempeña" y "una confrontación entre el deber público y los intereses privados del funcionario". Una definición similar podría tomarse como base para la definición de conflicto de intereses, describiendo en la ley de ética pública las circunstancias y situaciones que conducen a dicha situación.

La descripción de conflicto de interés debería también aclarar que los intereses privados van más allá de los intereses económicos y financieros. El desempeño imparcial de los deberes de servidores públicos puede verse comprometido por intereses financieros y económicos, vínculos o relaciones personales u otros intereses personales y compromisos de esa naturaleza. Al prohibirle a los servidores públicos dirigir, administrar, representar, patrocinar, asesorar, o, de cualquier otra forma, prestar servicios, el artículo 13 forja una connotación fuerte de que los intereses privados son iguales a los intereses económicos y financieros. Por tanto, limita la aplicabilidad del concepto de conflicto de interés. La ley de ética pública podría entonces establecer, en términos claros, que los intereses privados van más allá de los intereses económicos y financieros e incluyen intereses laborales, personales y privados según surge de la propia definición de conflicto de interés brindada por el artículo 41 del Código de Ética de la Función Pública, y de acuerdo con la interpretación realizada por la OA en la resolución de casos específicos. De esta manera se crearía un concepto operativo y sólido de conflicto de interés que sirva de base para un marco legal lógico. De hecho, en los artículos 26 y 27 del proyecto de ley mediante el cual se propicia una reforma integral a la ley de ética pública se atiende a esa recomendación y se propone una descripción de conflicto de interés que va más allá de los intereses económicos.

3.2.3. Argentina podría reformar la ley de ética pública a fin de diseñar un sistema integral de gestión de conflictos de interés

La vaguedad del artículo 13 de la ley de ética pública se exacerba aún más al no detallar un proceso según el cual pueda declararse un conflicto de interés y no brindar soluciones al mismo. De hecho, considerada literalmente, la redacción de la ley puede entenderse como una fuerte limitación para ocupar un cargo público o la remoción del mismo, ya que menciona las incompatibilidades con el ejercicio de la función pública sin proveer un mecanismo de resolución distinto de la renuncia o abstención. Sin embargo, en la mayoría de los casos en donde se determinó la existencia de un conflicto de interés, la OA recomendó soluciones para resolver la situación, como ser la recusación de ciertas decisiones, más que aconsejar la denegación del nombramiento (De Michele, 2004[4]).

Argentina no ha regulado el proceso de declaración de un conflicto de interés ni en la ley de ética pública, ni en la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional, ni en el Código de Ética. A pesar de que la resolución MJSyDH 1316/08 deja claro que cualquier infracción del capítulo 5 de la ley de ética pública sobre incompatibilidades y, por extensión, conflicto de interés puede acabar en una acción administrativa, no detalla cómo declarar proactivamente una situación de conflicto de interés. Por ende, resulta poco claro para los servidores públicos que se encuentran en una situación de conflicto de interés saber cómo proceder. Argentina podría reformar la ley de ética pública e introducir el deber de declarar un conflicto de interés, indicar en términos claros el actor y el plazo en el cual debe declararse y consignar el plazo en el cual debe pronunciarse una solución al conflicto. Por ejemplo en Colombia, el artículo 12 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece que el servidor público debe dar a conocer su conflicto de interés a su superior, al jefe del respectivo sector administrativo o al Procurador General de la Nación (o al alcalde mayor del distrito capital o al procurador regional en los niveles inferiores de gobierno), según la jerarquía del servidor público, dentro de los tres días siguientes a haber tomado conocimiento del mismo. La autoridad competente tiene 10 días para decidir el caso y, de requerirse, designar *ad-hoc* un funcionario suplente.

Las reformas propuestas deberían también ayudar a identificar resarcimientos y soluciones más efectivos que la renuncia o abstención, para mejorar la capacidad preventiva del régimen en su conjunto. Al respecto, la ley podría incluir un listado no exhaustivo de soluciones a adoptarse para resolver una situación de conflicto de interés, como ser, una recusación respecto de ciertos asuntos, la eliminación de un interés económico o financiero, la generación de fideicomisos y similares. El artículo 31 del proyecto de ley mediante el cual se propicia una reforma integral a la ley de ética pública incluye este tipo de soluciones para resolver una situación de conflicto de intereses antes de asumir el cargo y, como tal, refuerza la disposición sobre el conflicto de intereses.

Asimismo, la OA podría poner a disposición un formulario que se debería utilizar solamente para declarar y gestionar proactivamente un conflicto de interés en el momento específico que este aparezca. El formulario debería ser completado entre el empleado y su superior responsable de manera conjunta. Debería incluir los siguientes elementos (Recuadro 3.1):

- Descripción del interés privado, pecuniario o no, que impacta en los deberes públicos
- Descripción de los deberes públicos que se espera que cumpla el servidor público
- Identificación de si se trata de un conflicto de intereses aparente, potencial o real
- Declaración firmada del empleado, comprometiéndose a gestionar el conflicto de intereses
- Descripción por el superior de la acción propuesta para solucionar el conflicto de intereses
- Firma del superior y del empleado que se ha puesto en discusión

Recuadro 3.1. El formulario de declaración de conflicto de intereses del Departamento de Servicios Sociales de Australia

Para gestionar una situación de conflicto de interés, los empleados del Departamento de Servicios Sociales de Australia necesitan completar un formulario de declaración de conflicto de intereses. El empleado debe responder las siguientes consignas:

- Describa los intereses privados que tienen el potencial de impactar en su capacidad para realizar, o en la percepción que realiza sus deberes públicos de manera imparcial y en el interés público
- Describa los roles/deberes esperados que debe realizar
- El conflicto de intereses ha sido identificado como un conflicto de intereses no pecuniario, aparente o potencial o un interés pecuniario.

Luego el empleado firma y declara haber completado el formulario correctamente y que tiene conocimiento de la responsabilidad de tomar las medidas razonables para evitar una situación de conflicto de intereses real o aparente. El empleado también se compromete a informar a su superior sobre cualquier cambio.

El formulario luego tiene que ser completado por el superior, quien describe la resolución propuesta para mitigar el conflicto de intereses, real o aparente, y el porqué de la adopción de dicha resolución. La resolución debe ser firmada por el empleado y por el superior.

Una vez completo, se envía el formulario al superior del área y al área de asesoramiento gerencial y relaciones laborales para archivo en el legajo del empleado.

Fuente: Departamento de Servicios Sociales *(Department of Social Services)*, Gobierno de Australia.

El punto de contacto de integridad, cuya creación en los organismos públicos se ha recomendado (véase el capítulo 1), debería estar disponible para consultas en el caso de dudas, o debería actuar como intermediario si el empleado no se sintiera cómodo informando el tema a su superior. Una vez firmado, el formulario debería ser revisado por el punto de contacto de integridad y conservado por recursos humanos en los legajos de los empleados para su consulta en el caso de dudas respecto a la gestión adecuada del conflicto de intereses. A diferencia de las declaraciones juradas y de intereses, este formulario identificaría situaciones concretas de las cuales surgen conflictos de intereses y podría infringir las obligaciones de los servidores públicos y propondría soluciones. Al proponer soluciones, sensibilizará también a los servidores públicos en cuanto a cómo aplicar la integridad en su trabajo diario.

Enfocándose en el sector privado, el Decreto 202/2017 introdujo la declaración jurada de intereses obligatoria para cualquiera que participe en un procedimiento de contratación pública, otorgamiento de licencias, permisos, autorizaciones y adquisición de derechos sobre propiedad pública o privada (derechos reales) del Estado. Este es un paso positivo hacia la reducción de los riesgos de conflictos de intereses al incrementar la transparencia en el proceso de contratación. El decreto ordena declarar a todos los proveedores o contratistas del Estado cualquier relación, tal y como define el decreto, con el presidente, el vicepresidente, el jefe de gabinete de ministros, los ministros y autoridades de igual rango, aun cuando no tengan facultades decisorias respecto del proceso de contratación y

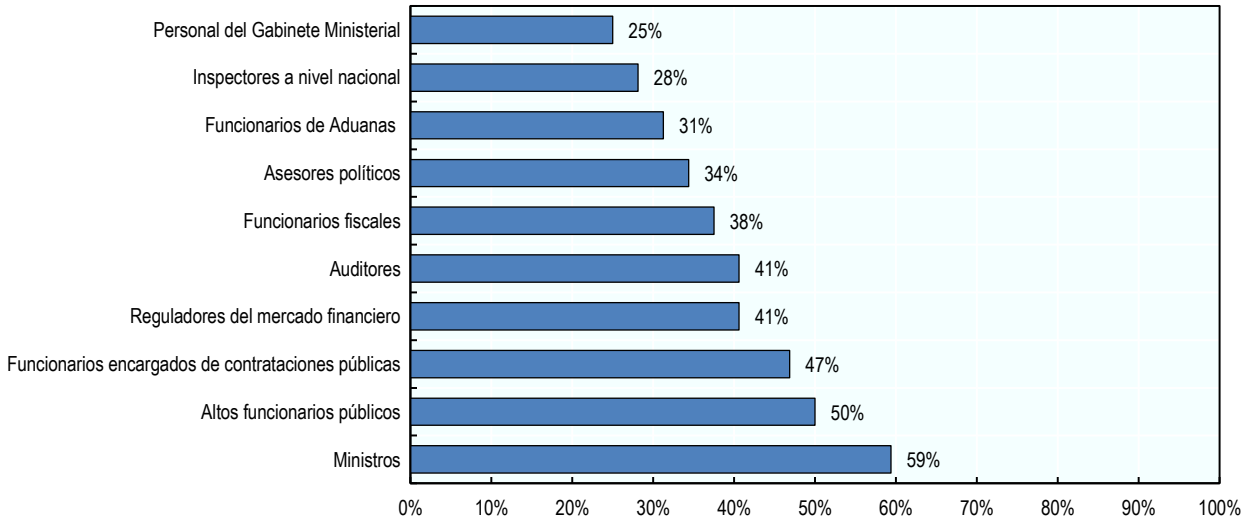
con los servidores públicos con facultades decisorias respecto del proceso de contratación. La declaración jurada debe presentarse antes de inscribirse como proveedor del Estado y actualizarse anualmente. La fuerza de la ley yace en que va más allá del parentesco por consanguinidad. También incluye toda relación a través de una sociedad o comunidad, un pleito pendiente, ser deudor o acreedor, haber recibido beneficios de importancia o amistad pública que se manifieste por familiaridad y frecuencia en el trato. No obstante, como criterio, los beneficios de importancia o amistad pública no son claros, por lo que a OA podría publicar material explicativo con las definiciones de estos conceptos para el sector privado. Asimismo, es positivo que la ley prevea la adopción de medidas en colaboración con la OA para manejar los conflictos de intereses, tales como la celebración de pactos de integridad, participación de testigos sociales o veeduría especial de organismos de control.

3.2.4. La Oficina Anticorrupción podría desarrollar lineamientos específicos para las categorías de servidores públicos de riesgo, tal como servidores públicos de alta jerarquía, auditores, funcionarios fiscales, asesores políticos y funcionarios de contrataciones.

Las funciones y los sectores administrativos que están en mayor riesgo de corrupción podrían necesitar orientación específica tomando en cuenta el riesgo particular de estas posiciones y sectores (véase también el capítulo 4). Mientras que el propio servidor público es el último responsable de reconocer las situaciones en las cuales puedan suscitarse conflictos, la mayoría de los países miembros de la OCDE han intentado definir aquellas áreas que están en mayor riesgo y brindar orientación para prevenir y resolver las situaciones de conflicto de intereses. De hecho, algunos servidores públicos se desempeñan en áreas sensibles, con un mayor riesgo de conflictos de intereses, tal como la justicia, las administraciones fiscales y aquellos del área político/administrativa. Países tales como Canadá, Suiza y los Estados Unidos pretenden identificar las áreas y los cargos que están más expuestos a los conflictos de intereses reales. Para ello, las reglamentaciones y los lineamientos son esenciales a fin de prevenir y resolver situaciones de conflicto de intereses (OCDE, 2017[5]).

Actualmente la OA proporciona asesoramiento respecto a la designación de altos servidores públicos en casos específicos, teniendo en cuenta áreas específicas de riesgo para la corrupción. La OA podría desarrollar lineamientos más generales para sectores específicos con mayor riesgo de corrupción. Por ejemplo, podría respaldar a los servidores públicos encargados de las contrataciones en la aplicación de estas reglamentaciones, ofreciendo un manual sobre situaciones de conflicto de intereses específico para la contratación pública y cómo los servidores públicos encargados de las contrataciones pueden identificarlas. Como objetivo a largo plazo, la OA podría establecer códigos específicos de ética y lineamientos para las restantes áreas en riesgo, como ser los altos servidores públicos, auditores, funcionarios fiscales y asesores políticos (Figura 3.1).

Figura 3.1. Desarrollo de políticas específicas de conflictos de interés para determinadas categorías de servidores públicos en los países de la OCDE



Fuente: OECD (2014), Government at a Glance.

3.2.5. Argentina necesita introducir medidas adicionales para implementar un periodo de enfriamiento previo y posterior al empleo público

La creciente tendencia de movimiento de servidores públicos entre el sector público y privado ha desdibujado el límite entre los dos sectores, lo que resulta en inquietudes de integridad. Mientras que es interés del sector público atraer a empleados altamente calificados y con experiencia, surge el riesgo en virtud de que los servidores públicos tomen decisiones en el interés de sus ex -empleadores o empleadores futuros, en lugar de hacerlo en el interés público. No gestionar adecuadamente tal conflicto socava la integridad del proceso de toma de decisiones y afecta la confianza en el gobierno. En consecuencia, las políticas deben diseñarse, implementarse y aplicarse de manera que regulen la existencia o apariencia de situaciones de conflicto de intereses (OCDE, 2015[6]).

Los riesgos que se suscitan del empleo que se obtiene antes y después del empleo público son específicos de cada tipo:

- *Empleo en el sector privado después del empleo público:* Los ex-servidores públicos hacen uso de la información y las conexiones adquiridas durante su cargo público para beneficiar arbitrariamente a su nuevo empleador. Por ejemplo, ex-servidores públicos que devinieron en lobistas y usan sus conexiones para promover los intereses de sus clientes. De manera similar, durante la duración de su cargo, los servidores públicos ya podrían favorecer a ciertas empresas en sus decisiones con la esperanza de ser empleados una vez que dejen el sector público.
- *Empleo en el sector privado antes del empleo público*: La designación de servidores públicos que han ocupado cargos clave en el sector privado crea el riesgo de que se formulen políticas y reglamentaciones a favor del empleador o sector previos. El riesgo se acrecienta en particular, cuando ex-lobistas ingresan al servicio público en calidad de asesores o en la toma de decisiones (Transparency International, 2010[7]).

El observatorio de las élites argentinas determinó que el 24% de los miembros del gabinete inicial del presidente Macri (86 personas) ocupaban cargos en el sector privado al momento de su designación. De estos 86 servidores, 60 eran directores ejecutivos (Observatorio de las elites argentinas, 2017[8]). Esto puede conllevar el riesgo de una mayor percepción de que las políticas y las reglamentaciones no se formulan en el interés público, sino en el interés de ex-empleados y afectar negativamente la confianza en la integridad del proceso de toma de decisiones públicas.

A pesar de que la OA está involucrada en el asesoramiento a los ministros en cuanto a cómo manejar posibles conflictos de intereses, actualmente las normas o procedimientos específicos en la ley de ética pública para unirse al sector público desde el sector privado o viceversa, son limitados. La ley de ética pública dispone que los servidores públicos deben recusarse de cualquier decisión relacionada con personas o asuntos con los que hayan estado relacionados en los últimos tres años. Además, estipula un período de enfriamiento de tres años tras el abandono del sector público, para unirse a un cuerpo regulatorio o a una comisión de dichas compañías o servicios con los que hayan interactuado aquellos servidores públicos que hayan tenido funciones decisorias en la planificación, desarrollo e implementación de privatizaciones o concesiones de empresas o servicios públicos. El Código de Ética establece un periodo de enfriamiento de un año luego de dejar el sector público. La OA ha aplicado esto en múltiples resoluciones y recomendaciones dadas a servidores públicos de alto nivel en situaciones de conflicto de intereses. Igualmente, la OA envía recordatorios acerca del período de enfriamiento.

Para implementar los períodos de enfriamiento de forma más efectiva, podría hacerse obligatorio para servidores públicos con cargos inferiores que las direcciones de recursos humanos identifiquen medidas para gestionar una posible situación de conflicto de intereses en colaboración con el servidor público y su superior correspondiente en base a las declaraciones juradas y de intereses previas. Para el cinco por ciento de los altos servidores públicos, la OA, que verifica las declaraciones juradas y de intereses, debería asesorar a los propios servidores público en cuanto a cómo evitar un conflicto de intereses. A pesar de que ya cumple con esta función consultiva en algunos casos, esto debería ser obligatorio.

Argentina podría considerar introducir diferentes períodos de enfriamiento de acuerdo al nivel de antigüedad y/o tipo de ocupación en vez de prohibir a todo servidor público de manera general el empleo durante un año, y durante tres años a los servidores públicos implicados en privatizaciones o concesiones de empresas o servicios públicos. De hecho, en los artículos 36 a 40 del proyecto de ley mediante el cual se propicia una reforma integral a la ley de ética pública se atiende a esa recomendación y se propone un periodo de enfriamiento de acuerdo al tipo de ocupación. Es similar al ejemplo de Canadá donde existe un período de enfriamiento de un año para los servidores públicos, de dos años para los ministros y de cinco años para ministros de gabinete. Para implementar de manera eficaz los períodos de enfriamiento, muchos países establecen un organismo o autoridad pública a cargo del asesoramiento y la supervisión de la reglamentación. En España y Portugal, los servidores públicos deben declarar sus planes laborales futuros y obtener la aprobación del organismo asesor (Transparency International, 2015[9]). En Argentina, la OA podría cumplir el rol de dicho organismo asesor. Durante el periodo de enfriamiento, se les requeriría a los servidores públicos informar con regularidad sobre su situación laboral a fin de que la OA supervise su empleo. Las decisiones tomadas sobre casos de empleo en el sector privado después del empleo público deberían también publicarse en línea para permitir el escrutinio público. Por ejemplo, en Noruega, las decisiones se publican en línea y son examinadas regularmente por los medios

(Transparency International, 2015[9]). Asimismo, la introducción de sanciones por violar el período de enfriamiento debería garantizar un efecto disuasorio. En el caso de un empleo en el sector privado antes del empleo público, esto podría traducirse en sanciones disciplinarias, mientras que en relación a un empleo en el sector privado después del empleo público, podría reducirse la jubilación pública y sancionarse al empleador del sector privado.

3.3. Implementar integridad para apoyar a los servidores públicos en la aplicación de las normas éticas en su trabajo diario

Promover la ética pública y brindar asesoramiento para identificar, gestionar situaciones de conflicto de intereses y resolver dilemas éticos se encuentran en el centro del desarrollo de una cultura de integridad en el sector público. Estos esfuerzos deberían incorporarse a la administración pública y no percibirse como un ejercicio extra e independiente.

Los códigos de ética son una herramienta esencial para guiar el comportamiento de los servidores públicos en línea con el marco de integridad legal. Los códigos de ética dejan en claro el tipo de comportamiento esperado de los servidores públicos y adónde se encuentran los límites del comportamiento de integridad. Para ser efectivos, los códigos de ética deberían articular claramente los valores principales que rigen el servicio público. Un código puede también brindar orientación a los servidores públicos respecto de dilemas éticos y de circunstancias o situaciones que califiquen como una situación de conflicto de intereses. Sobre la base del código de ética, interactuando con las leyes primarias, puede construirse un marco regulatorio de integridad que promueva la ética pública y que gestione situaciones de conflicto de intereses de manera coherente en todo el sector público (OCDE, 2017[10]).

3.3.1. El Código de Ética debería simplificarse

El Código de Ética de Argentina guía las conductas y pretende cultivar la integridad en la cultura organizativa; es complementario a la ley de ética pública que regula los deberes de los empleados públicos. El Código de Ética es aplicable a la administración pública nacional, contiene veintiocho principios generales y particulares de conducta ética, tal como la probidad, la justicia, la transparencia, la responsabilidad y la obediencia. A veces, estos principios son redundantes, como por ejemplo la idoneidad y la aptitud. Otros principios no son efectivamente principios, como el principio particular de declaración jurada y de intereses. Argentina podría considerar reducir la cantidad de principios para hacerlos memorizables, significativos y menos confusos. La ciencia cognitiva ha demostrado que una cantidad de 5 a 9 principios es más adecuada (Miller, 1956[11]). Al concentrarse en los principios seleccionados, se logra una mayor claridad. Dentro de la OCDE, distintos países han optado por enfocarse en los principios clave en lugar de sobrecargar el código. Por ejemplo, en Australia, los Valores Fundamentales del Servicio Público se redujeron de quince normas a 5 valores para hacerlos más recordables. De manera similar, el Código del Servicio Civil del Reino Unido (*Civil Service Code*) detalla cuatro valores del servicio civil. Sobre la base de los valores principales, las direcciones individuales podrían desarrollar sus propias normas y valores.

De manera similar a la revisión de los valores fundamentales del Servicio Público de Australia, los principios podrían tornarse más rigurosos al impedir la reincidencia y solamente incluir principios reales que guíen la ética pública. La OA podría involucrar a los servidores públicos en la elección de los principios más relevantes para el servicio público argentino para promover la apropiación y una identidad común entre ellos. En Colombia, los servidores públicos fueron consultados respecto de la selección de cinco valores, asegurando que los mismos fuesen relevantes para el servicio público (Recuadro 3.3). En Brasil, se llevó a cabo un proceso de consulta por cuanto el código de conducta de la Contraloría General de la Unión hizo surgir temas que sirvieron de aporte al marco de integridad de todo el gobierno (Recuadro 3.4).

Recuadro 3.2. Revisión de los Valores Fundamentales del Servicio Público de Australia

Anteriormente, la Comisión del Servicio Público de Australia empleaba una declaración de valores en forma de una lista de 15 normas. Por ejemplo, indicaban que el Servicio Público de Australia (APS):

- Es apolítico y cumple sus funciones de manera imparcial y profesional.
- Brinda un lugar de trabajo libre de discriminación y reconoce y utiliza la diversidad de la comunidad australiana a la que sirve.
- Tiene capacidad de respuesta frente al gobierno para brindar asesoramiento franco, honesto, integral, exacto y oportuno y para implementar las políticas y los programas del gobierno.
- Presta servicios de manera justa, eficaz, imparcial y gentilmente al público australiano y es sensible a su diversidad.

En 2010, el Grupo Asesor para la Reforma (*Advisory Group on Reform*) de la Administración del Gobierno de Australia difundió su informe y recomendó que los valores del APS sean revisados, más rigurosos y más memorizables para el beneficio de todos los empleados y para fomentar la excelencia en el servicio público. Se recomendó revisar los valores del APS para llegar a "un menor conjunto de valores principales que sean significativos, memorizables y efectivos en la conducción del cambio".

El modelo sigue el acrónimo en inglés "*I CARE*" (me importa). El conjunto revisado de valores es el siguiente:

Imparcial

El APS es apolítico y brinda al gobierno asesoramiento franco, honesto, oportuno y se basa en la mejor prueba disponible.

Comprometido con el servicio

El APS es profesional, objetivo, innovador y eficiente y trabaja de manera colaborativa para alcanzar los mejores resultados para la comunidad y el gobierno australianos.

Responsable

El APS es abierto y rinde cuentas a la comunidad australiana conforme a la ley y dentro del marco de la responsabilidad ministerial.

Respetuoso

El APS respeta a todas las personas, incluidos sus derechos y patrimonio.

Ético

El APS muestra liderazgo, es confiable y actúa con integridad en todo lo que hace.

Fuentes: Australian Public Service Commission (2011), "Values, performance and conduct", https://resources.apsc.gov.au/2011/SOSr1011.pdf; Australian Public Service Commission, https://apsc-site.govcms.gov.au/sites/g/files/net4441/f/APS-Values-and-code-of-conduct.pdf.

Recuadro 3.3. El Código de integridad de Colombia

En 2016, el Departamento Administrativo de la Función Pública de Colombia inició un proceso para definir un Código de Integridad General. A través de un ejercicio participativo que involucró a más de 25 000 servidores públicos por medio de diferentes mecanismos, se seleccionaron cinco valores principales:

1. Honestidad
2. Respeto
3. Compromiso
4. Diligencia
5. Justicia

Asimismo, cada organismo público tiene la posibilidad de sumar hasta dos valores o principios adicionales para responder a las especificidades organizacionales, regionales y/o sectoriales.

Fuente: Departamento Administrativo de la Función Pública, Colombia.

Recuadro 3.4. Consulta sobre un código de conducta específico para el organismo en Brasil

El Código de Conducta Profesional para los Servidores Públicos de la Contraloría General de la Unión se elaboró con el aporte de los servidores públicos de la misma durante un período de consulta de un mes, entre el 1 y el 30 de junio de 2009. Luego de incluir las recomendaciones, el Comité de Ética de la Contraloría General de la Unión aprobó el código.

Durante la elaboración del código se presentaron una serie de comentarios recurrentes. Entre ellos:

- La necesidad de aclarar los conceptos de valor moral y valor ético: se sentía que los conceptos relacionados eran demasiado amplios en su definición y requerían una mayor aclaración.
- La necesidad de una lista de ejemplos de situaciones de conflicto de intereses para respaldar a los servidores públicos en su labor.
- La necesidad de aclarar las disposiciones que prohibían a los servidores públicos dictar seminarios, cursos y otras actividades, remuneradas o no, sin la autorización de la autoridad competente.

Surgieron también una serie de inquietudes en cuanto a los procedimientos para denunciar conductas indebidas sospechadas y la participación de servidores públicos de la Contraloría General de la Unión en actividades externas. Algunos servidores públicos preguntaban si las denuncias por conductas indebidas podían presentarse sin identificar a otros colegas y si se protegería la identidad del funcionario denunciante. También surgieron dudas sobre la disposición que requiere que todos los servidores públicos de la Contraloría General de la Unión sean acompañados por otro compañero cuando asistan a encuentros, reuniones o eventos profesionales organizados por personas, organizaciones o asociaciones con interés en el progreso y los resultados de la labor de la Contraloría General de la Unión. Esta inquietud derivó de la dificultad para cumplir con el requisito dadas las restricciones temporales que pesan sobre los servidores públicos y las exigencias significativas de sus trabajos.

Fuente: OECD (2012), *Integrity Review of Brazil: Managing Risks for a Cleaner Public Service*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264119321-en.

3.3.2. Los organismos podrían desarrollar sus propios códigos de ética para responder frente a riesgos de corrupción específicos

Una revisión del marco de gestión de integridad pública global, a saber, la ley de ética pública y el Código de Ética, permitiría redactar códigos organizacionales en línea con las reglas y las normas a fin de efectuar un cambio cultural real.

Así como diferentes organismos enfrentan diferentes contextos y tipos de trabajo, también pueden enfrentar una variedad de dilemas éticos y situaciones de conflicto de intereses específicas. Por ejemplo, los problemas pueden diferir significativamente entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, el Ministerio de Producción, el Ministerio de Energía y Minería y los distintos órganos de contralor y regulatorios. Los códigos de conducta organizacionales brindan la oportunidad de incluir ejemplos relevantes y

concretos de la labor diaria del organismo con los cuales los empleados puedan fácilmente relacionarse (OCDE, 2017[5]).

Los códigos organizacionales deberían elaborarse a través del consenso y la apropiación y deberían brindar una orientación clara y relevante a todos sus empleados. Consultar e involucrar a los empleados en la elaboración de los códigos de conducta a través de discusiones o encuestas puede ayudar a generar un consenso respecto de los principios de comportamiento compartidos y acrecentar el sentido de apropiación del personal, así como el acatamiento del código.

Asimismo, de la experiencia de los países miembros de la OCDE surge que consultar o hacer participar activamente en el proceso de la redacción del código a las partes externas interesadas –como ser los proveedores o los usuarios de los servicios públicos– puede ayudar a construir un entendimiento común de los valores del servicio público y de las normas de conducta esperadas por parte del servidor público. Los actores externos interesados podrían de esa manera mejorar la calidad del código, a fin de que satisfaga tanto la expectativa de los empleados públicos como la de los ciudadanos y así podrían comunicar los valores del organismo público a todos los actores involucrados. En los Estados Unidos, las normas de conducta propuestas se abrieron a comentarios y se incluyeron las respuestas a los comentarios en el preámbulo de la reglamentación definitiva que explicaban por qué las sugerencias se aceptaron o se rechazaron (Gilman, 2005[12]).

En Argentina, algunas entidades o empresas estatales han desarrollado un código de ética específico. Al adoptar sus propios códigos de ética, los organismos gubernamentales pueden responder a las especificidades de las funciones que se consideran particularmente en riesgo. Sin embargo, puede ser desafiante mantener la coherencia entre una gran cantidad de códigos dentro de la administración pública. En consecuencia, la OA podría promover una adopción más extensa de códigos de ética específicos y establecer que los organismos deben desarrollar sus propios códigos de conducta sobre la base del Código de Conducta y Ética nacional vigente. Ello estaría en línea con el nuevo objetivo estratégico de “Corrupción cero” del Sistema de Control Interno que establece que cada organismo debería desarrollar su propio Código de Ética (SIGEN, 2017[13]). La OA necesitaría brindar lineamientos metodológicos claros para asistir a los organismos en el desarrollo de sus propios códigos, a la vez que garantizar su alineación con los principios globales. Tales lineamientos metodológicos deberían reducir, cuanto más fuera posible, el alcance para desarrollar el código como un ejercicio de “marque el casillero” y deberían incluir detalles sobre cómo manejar la interpretación, la comunicación, la implementación y la revisión regular de los códigos de manera participativa.

Por ejemplo, en México, la Unidad de Ética de la Secretaría de la Función Pública desarrolló un breve documento que describe las principales características que deberían contener los códigos organizacionales para mantener coherencia entre los diferentes códigos y brindar apoyo a los ministerios en su desarrollo. Asimismo, la Unidad de Ética revisa cada código de ética para garantizar que esté en línea con el código de ética global.

A corto plazo, la elaboración de los códigos organizacionales debería probarse en un ministerio, idealmente en el mismo sector en donde ya existen las Unidades de Ética y Transparencia (capítulo 1), para que dichas unidades puedan guiar el proceso, respaldadas por la OA.

3.3.3. Argentina podría reforzar el Código de Ética con material de guía y orientación para dilemas éticos y situaciones de conflicto de intereses

El código es una herramienta útil para definir los valores principales que los servidores públicos deberían observar en su labor. Sin embargo, una orientación adicional sobre qué significa adoptar estos valores en su labor diaria podrían ayudar a los servidores públicos a internalizarlos. Por ejemplo, el Código de Ética no contiene una guía práctica sobre cómo reaccionar en el caso de que dos principios se enfrenten. Más allá de que se requerirá el desarrollo de competencias éticas específicas a través de la capacitación y la práctica, cierta orientación general podría complementar el código respecto a cómo reaccionar cuando se enfrenta un dilema ético.

En Australia, por ejemplo, el modelo *REFLECT* brinda a los servidores públicos una serie de reflexiones y pasos secuenciados generales sobre cómo proceder (Recuadro 3.5). En los Países Bajos, el gobierno emitió un folleto con el título "Las reglas del juego de integridad", que explica en términos claros y lenguaje simple las reglas a las cuales debe adherir el personal. Considera temas de la vida real como la confidencialidad, la aceptación de obsequios e invitaciones, la inversión en títulos de valores, la ocupación de otros puestos o cargos de director y la negociación con activos operativos (OECD, 2013).

Recuadro 3.5. Orientación a servidores públicos para hacer frente a dilemas éticos en Australia

El gobierno australiano desarrolló e implementó estrategias para mejorar la ética y la rendición de cuentas en el Servicio Público Australiano (APS), tales como el código de Conducta de Lobby y el registro de 'terceros', el Código de los asesores ministeriales y los proyectos de protección a los denunciantes y de libertad de información.

Para ayudar a los servidores públicos en su proceso de toma de decisiones cuando enfrentan dilemas éticos, la Comisión de Servicio Público Australiano desarrolló un modelo de toma de decisiones. El modelo sigue la sigla REFLECT:

1. **R**econocer una situación o problema potencial
2. **E**ncontrar la información relevante
3. **P**ersistir en las encrucijadas (discutiendo al respecto)
4. **E**valuar opciones
5. **L**legar a una decisión
6. **E**ncontrar tiempo para reflexionar

Fuente: Office of the Merit Protection Commissioner (2009), "Ethical Decision Making", http://www.apsc.gov.au/publications-and-media/current-publications/ethical-decision-making.

LA OA ha desarrollado varias guías y manuales para sensibilizar a los servidores públicos sobre los valores que guían el servicio público. Con respecto a los lineamientos y la orientación específica en las situaciones de conflicto de intereses, la OA ha desarrollado un simulador de conflictos de intereses en línea. A través de la selección de respuestas a ciertas preguntas, los servidores públicos reciben una evaluación sobre si se encuentran en una situación de conflicto de intereses real o potencial. El simulador está disponible para servidores públicos futuros, actuales y pasados. Al hacerle al servidor público

distintas preguntas, el simulador determina si el mismo se encuentra en una situación de conflicto de intereses. Si se detecta un posible conflicto de intereses, le informa sobre la norma de la ley de ética pública que se viola y le aconseja que busque orientación de la OA. El simulador es una herramienta útil al permitirle a los servidores públicos aclarar cualquier duda que pudieran tener respecto de una situación. Podría mejorarse incluyendo un vínculo (*link*) directo a la OA o al punto de contacto de integridad para agilizar el contacto y acceso a cualquier material orientativo.

3.4. Incorporar la integridad en la administración de recursos humanos

Los principios de mérito requieren que los procesos de dotación de personal se basen en la capacidad (talento, aptitudes, experiencia, competencia) más que en la posición social y/o política, o las conexiones. En la gobernanza, el mérito es generalmente presentado en contraposición al patronazgo, clientelismo o nepotismo, en cuyo caso los cargos se distribuyen a cambio de apoyo político o sobre la base de vínculos sociales.

Una administración pública basada en el mérito es un elemento fundamental de cualquier régimen de integridad del sector público. Cada vez más estudios demuestran que la administración del servicio público basada en el mérito reduce los riesgos de corrupción (Dahlström, Lapuente and Teorell, 2012[14]). Las razones de esto son múltiples:

- En primer lugar, contar con sistemas de mérito reduce las oportunidades de patronazgo y nepotismo, lo que, en casos extremos, puede constituir formas graves de corrupción cuando se crean puestos solamente al fin de adjudicar salarios a amigos, la familia y aliados políticos. Esto constituye una desviación directa de los fondos públicos para ganancia privada.
- Los sistemas de mérito también facilitan las bases necesarias para desarrollar una cultura de integridad y valores públicos. Al traer a profesionales mejores calificados y brindar un empleo a largo plazo, los sistemas de mérito refuerzan el compromiso de los servidores públicos con respecto a los principios y los valores de servicio público y refuerzan también una cultura abierta en donde los empleados no arriesgan perder su trabajo cuando surgen cuestiones de integridad.
- Contar con sistemas de mérito brinda la infraestructura y los procesos necesarios para integrar las evaluaciones de integridad, así como aquellas basadas en valores en la toma de decisiones de las direcciones de recursos humanos.

Existe una amplia variedad de herramientas, mecanismos y salvaguardas que usan los países miembros de la OCDE para promover y proteger el principio del mérito en sus administraciones públicas. Independientemente de las herramientas específicas, las siguientes características son todas componentes esenciales de una administración pública basada en el mérito:

- Criterios predeterminados de calificación y desempeño adecuados para todos los cargos.
- Procesos de gestión de personal objetivos y transparentes que evalúan a los candidatos según los criterios especificados en el apartado precedente.
- Procesos de solicitud de empleo abiertos que brinden igualdad de oportunidades para la evaluación de todos los candidatos potencialmente calificados.
- Mecanismos de control y recusación para garantizar una implementación justa y congruente del sistema.

3.4.1. El principio del mérito podría reforzarse limitando el uso de los contratos a corto plazo y empleando los mismos criterios de calificación y desempeño para los contratados que para los cargos en planta permanente

Para tener un sistema de administración pública basado en el mérito, se necesita una estructura organizativa transparente y lógica que identifique claramente los cargos y describa el rol y la labor a realizarse en cada posición. Esto garantiza que los nuevos cargos se creen con la intención correcta, sobre la base de una necesidad funcional. En los sistemas en donde el patronazgo y el nepotismo constituyen un alto riesgo, es necesario confeccionar un organigrama completo y abierto para el escrutinio público.

Recientemente Argentina ha comenzado a desarrollar un sistema común de clasificación laboral que permite el tipo de arquitectura clasificatoria necesaria para identificar los perfiles laborales adecuados. El artículo 16 del Decreto 2098/2008 de homologación del Convenio Colectivo de Trabajo del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP), establece que el Estado en tanto empleador debe desarrollar un "Nomenclador de Puestos y Funciones" en conjunto con un Directorio Central de Competencias Laborales y Requisitos Mínimos correspondientes a los Puestos y Funciones clasificadas. En 2017, la Oficina Nacional de Empleo Público (ONEP) dispuso el Nomenclador clasificando posiciones y funciones transversales para posiciones administrativas, para identificar y organizar el sistema general de funciones y estandarizar aquellas posiciones con funciones similares. El nomenclador clasifica las posiciones mediante características transversales, por ejemplo: posiciones no específicas para una entidad con funciones de asistencia. En cumplimiento con el artículo 58 del Decreto, se confeccionaron modelos de perfiles transversales que serán utilizados en los próximos procesos de selección de 2018. Al momento de redacción de este estudio, la clasificación de las posiciones técnicas estaba siendo revisada.

Junto a la clasificación de posiciones y la identificación de perfiles, la ONEP elaboró un Directorio General de Competencias, aún no regulado de manera formal y presentado a todas las entidades y actividades de formación. La ONEP provee asistencia técnica y orientación a la administración de recursos humanos con respecto a la implementación del directorio de competencias en diferentes procesos de gestión de recursos humanos (por ejemplo, la elaboración de perfiles de trabajo en los procesos de selección y el desarrollo de itinerarios de formación específica)

Estas medidas pueden comenzar a reforzar el principio del mérito en el servicio civil en Argentina. La implementación de estas herramientas requerirá importantes recursos para respaldar su ejecución y control a fin de garantizar su uso previsto.

Además de los criterios de calificación y desempeño predeterminados para todos los cargos, necesitan establecerse procesos de administración de personal para evaluar a los candidatos según los criterios establecidos. Los sistemas basados en el mérito enfatizan que generalmente el proceso de ingreso al servicio o la institución pública es la primera línea de defensa contra el nepotismo y el patronazgo.

En líneas generales, los siguientes principios deberían aplicarse a todos estos procesos:

- *Objetividad*: las decisiones se toman según criterios objetivos predeterminados y se miden usando herramientas y pruebas adecuadas que son aceptadas como eficaces e innovadoras por los profesionales de recursos humanos.
- *Transparencia*: las decisiones se toman abiertamente, para limitar el trato preferencial de ciertas personas o grupos. Por lo general, las decisiones se

documentan de manera que las partes interesadas clave, incluidos otros candidatos, puedan seguir y entender la lógica objetiva detrás de la decisión. Esto les permite objetar una decisión que parezca injusta.

- *Consenso*: las decisiones se basan en más de una opinión y/o punto de vista. Deberían involucrar a varias personas y deberían realizarse esfuerzos para lograr un balance de perspectivas, en particular, en procesos que fueran menos estandarizados y abiertos a interpretación subjetiva, tales como las entrevistas o los exámenes (ensayos) escritos.

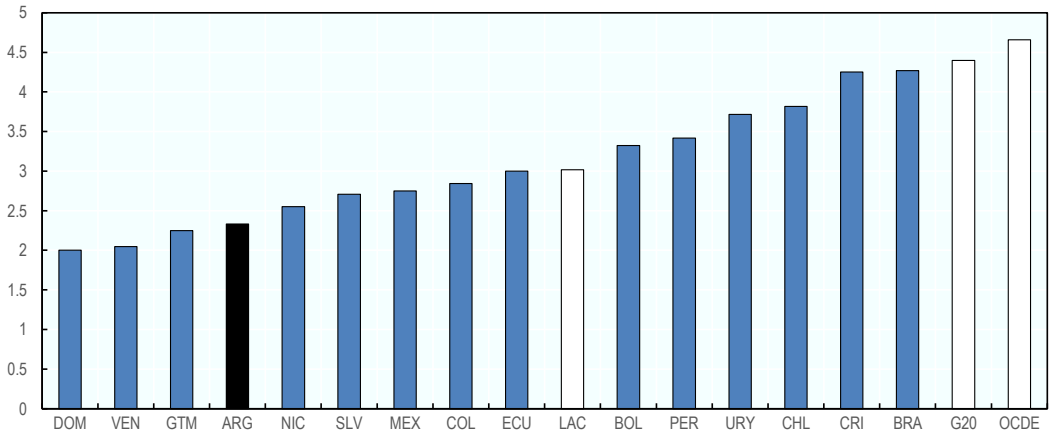
El sistema de selección de empleados públicos de planta permanente de Argentina pareciera seguir el espíritu de estos principios. Además, una nueva resolución (E 82/2017) extiende la contratación basada en el mérito a los niveles superiores del servicio público. Esto es un desarrollo positivo que podría mejorar la estabilidad y la efectividad de la administración pública en Argentina.

A pesar de estos signos positivos, el régimen de empleo diseñado para trabajadores temporales (como los contratados) permite a los empleadores omitir la contratación basada en el mérito. Según la ley, las organizaciones deben limitar los contratos temporales al 15% del total de los trabajadores. Sin embargo, distintas fuentes sugieren que estos regímenes, más allá del alcance pretendido, se utilizan para dotarse de personal de naturaleza permanente. Muchos trabajadores pueden verse involucrados en contratos a corto plazo que se renuevan indefinidamente (Bertelsmann Stiftung, 2016[15]; OEA/Ser.L. and SG/MESICIC/doc.490/16. rev. 4, 2017[16]).

No se encuentran disponibles datos confiables sobre la cantidad de empleados según sus diferentes tipos de contratos. Esto es un motivo de preocupación dado que, sin datos confiables sobre la cantidad de empleados y los tipos de contratos, el control y la rendición de cuentas es imposible de sostener. Las estadísticas del Ministerio de Finanzas sugieren que el personal contratado en 2017 alcanzaba el 20% del total. No obstante, estadísticas de naturaleza similar de la Secretaría de Modernización sugieren que el 34% de los trabajadores está bajo un contrato a corto plazo. El Decreto 263/2017 que crea la Estructura Base Integrada de Información de Empleo Público y Salarios (BIEP), tiene como finalidad mejorar la calidad y cantidad de datos disponibles. La Dirección Nacional de Gestión de Información y Política Salarial en la Sub-Secretaría de Empleo Público de la Secretaría de Modernización gestiona el sistema, recibe la información de diferentes entidades y procesos, y la estandariza.

La evaluación respecto a las debilidades del régimen de empleo para trabajadores temporales, se alinea a la del Índice de Transformación de la Fundación Bertelsmann (*Bertelsmann Transformation Index*) (2016), que indica que “aunque los cargos públicos deben asignarse a través de un concurso basado en el mérito, la contratación sin concurso es ampliamente utilizada para evadir el sistema. Muchos cargos en el sector público son el resultado de máquinas de redes del clientelismo, en particular a nivel provincial”. La Encuesta a Expertos sobre Calidad de la Gobernanza, que incluye datos provistos por expertos en administración pública, confirma el alto grado de politización de la administración pública en Argentina (2.3) que se percibe por debajo del promedio de América Latina (3.0) y de la OCDE (4.6). Es un indicador de la medida en que la política y/o la afiliación política influyen en la dotación del personal de la administración pública (Figura 3.2).

Figura 3.2. Alta percepción de politización de la función pública en Argentina



Nota: El índice mide hasta qué punto la administración pública está profesionalizada en lugar de politizada. Los valores más altos indican una administración pública más profesionalizada. Se basa en cuatro preguntas de la encuesta: Pensando en el país que ha elegido, ¿con qué frecuencia diría que ocurre lo siguiente hoy en día? A la hora de contratar a empleados del sector público, las competencias y los méritos de los candidatos son decisivas para quien obtiene el puesto. Cuando se contratan empleados del sector público, las conexiones políticas de los candidatos son decisivas para quien obtiene el puesto. ¿La alta dirección política contrata y despide a altos funcionarios públicos? ¿Los altos funcionarios públicos son reclutados dentro de las filas del sector público? La escala para cada pregunta es 1-7 (de "casi nunca" a "casi siempre").
Fuente: (Dahlström et al., 2015[17])

Un enfoque sería tomar las medidas para limitar el uso de los contratos a corto plazo y llenar el vacío legal que permite a estos empleados saltarse el proceso de selección basado en el mérito. Asimismo, podrían tomarse medidas para aplicar la contratación basada en el mérito a los empleados temporales al igual que se aplica al personal en planta permanente. Como medida inicial, cuya implementación aún no puede ser evaluada, se ha acordado un nuevo proceso de selección para el personal temporal con los sindicatos signatarios del convenio colectivo de empleo público. El objetivo es estandarizar la selección del personal de planta transitoria mediante un proceso de selección transparente.

El Decreto 93/2018 que prohíbe la contratación de personas con algún vínculo de parentesco hasta el segundo grado con el presidente, vicepresidente, ministros y cargos similares es un paso para contrarrestar el nepotismo. Sin embargo, al limitar el decreto a los ministros y superiores y familiares, solamente se cubre una pequeña parte del mapa general. Dado que los secretarios también son cargos políticos, la prórroga del decreto reforzaría su aplicación. Al respecto, Argentina podría considerar extender la prohibición a los servidores públicos con cargos inferiores, como secretario/as. Asimismo, podría introducirse una declaración obligatoria de relaciones familiares durante el proceso de contratación, para asegurar que cualquier situación potencial de conflicto de intereses pueda ser gestionada por servidores públicos de cargos inferiores.

Un tercer componente fundamental del mérito es el principio de acceso abierto e igualitario. Esto es clave ya que contribuye a garantizar que la mejor persona para el cargo pueda presentarse y ser considerada para el puesto, independientemente de su ubicación, características demográficas, posición social o afiliación política.

En Argentina, la contratación abierta pareciera ser parte del régimen regulatorio de los servidores públicos (y ahora también de los de alto rango), aunque este estudio no

observó detenidamente su funcionamiento efectivo. En línea con lo antedicho, dado que esta reglamentación no es de aplicación a otros regímenes de empleo, probablemente existan formas de omitir la contratación abierta.

3.4.2. La integridad podría incluirse como un indicador de desempeño para asegurar que la alta dirección actúe como modelo a seguir

Los altos servidores públicos ejemplifican y transmiten los valores del servicio público y organizacionales. El liderazgo fomenta la credibilidad en las reglas y las normas al hacer que los valores del código de conducta sean aplicables a la labor diaria y al actuar conforme a ellos. Sobre todo, puede generar confianza en los procesos. Estudios empíricos sobre liderazgo ético muestran que el mismo tiene un impacto positivo no solo en la cultura ética de un organismo, sino también en el desempeño: "las percepciones de los subordinados del liderazgo ético predicen la satisfacción con el líder, la efectividad percibida del líder, la predisposición a realizar un esfuerzo extra en el empleo y la predisposición a informar problemas a la gerencia" (Brown, Treviño and Harrison, 2005[18]).

Para ser un líder ético, se requieren dos aspectos interrelacionados:

- El líder necesita ser percibido como una *persona moral* que entiende sus propios valores y los usa para tomar las decisiones correctas cuando enfrenta un dilema ético
- Los líderes necesitan ser percibidos como *directores morales* que toman decisiones éticas abiertas y visibles, premian y sancionan a otros sobre la base de criterios éticos, comunican abiertamente sobre la ética y brindan a los empleados oportunidades para elaborar sus propios lineamientos éticos, alentándolos a que busquen asesoramiento (OCDE, 2018[19]).

En Canadá, el Perfil de Competencias Clave de Liderazgo define los comportamientos esperados de los líderes en la Administración Pública en cuanto a la construcción de un servicio público profesional, ético y no partidario. La competencia para "mantener la integridad y la gestión" resalta el papel de los líderes en la creación de un ambiente de trabajo en el cual se busca asesoramiento y se fomenta y se ejemplifica con la conducta ética y valorada. El perfil de competencias se toma en cuenta en la selección, la capacitación, el desempeño y la gestión de talentos de los servidores públicos ejecutivos y altos líderes (OCDE, 2019[20]).

Recuadro 3.6. Liderazgo ético como una de las Competencias Clave de Liderazgo en la Administración Pública canadiense

Una de las competencias clave de liderazgo de los ejecutivos y los altos líderes canadienses se mide según "mantengan la integridad y el respeto". Esto significa que los líderes son ejemplo de las prácticas éticas, el profesionalismo y la integridad. Construyen una cultura organizacional abierta en la cual los empleados se sienten seguros para pedir asesoramiento, expresar diversas opiniones y mantener el compañerismo.

Se dan ejemplos del comportamiento eficaz e ineficaz para mantener la integridad y el respeto en los distintos niveles:

Viceministro

- Valora y brinda asesoramiento genuino, basado en evidencia, en el interés de los canadienses
- Cumple y hace que la organización cumpla las más altas normas éticas y profesionales
- Es ejemplo e inculca el compromiso con un servicio enfocado en el ciudadano y el interés público
- Construye y promueve una organización bilingüe, inclusiva y saludable, respetuosa de la diversidad de las personas y sus capacidades y libre de acoso y discriminación
- Es ejemplo de la toma de decisiones imparciales y no partidarias
- Realiza auto reflexiones y actúa sobre la base del conocimiento

Viceministro Adjunto

- Valora y brinda asesoramiento genuino, basado en evidencia, en el interés de los canadienses
- Cumple y hace que la organización cumpla las más altas normas éticas y profesionales
- Es ejemplo y construye una cultura de compromiso con un servicio enfocado en el ciudadano y el interés público
- Construye y promueve una organización bilingüe, inclusiva y saludable, respetuosa de la diversidad de las personas y sus capacidades y libre de acoso y discriminación
- Es ejemplo de la toma de decisiones imparciales y no partidarias
- Realiza auto reflexiones y actúa sobre la base del conocimiento

Director General

- Valora y brinda asesoramiento genuino, basado en evidencia, en el interés de los canadienses
- Cumple y hace que la organización cumpla las más altas normas éticas y profesionales
- Es ejemplo del compromiso con un servicio enfocado en el ciudadano y el interés público
- Crea oportunidades que fomentan el bilingüismo y la diversidad

- Fomenta estrategias para promover una organización inclusiva y saludable, respetuosa de la diversidad de las personas y sus capacidades y libre de acoso y discriminación
- Es ejemplo de la toma de decisiones imparciales y no partidarias
- Realiza auto reflexiones y actúa sobre la base del conocimiento

Director

- Valora y brinda asesoramiento genuino, basado en evidencia, en el interés de los canadienses
- Cumple y hace que la organización cumpla las más altas normas éticas y profesionales
- Es ejemplo del compromiso con un servicio enfocado en el ciudadano y el interés público
- Crea oportunidades que fomentan el bilingüismo y la diversidad
- Implementa prácticas para promover una organización inclusiva y saludable, respetuosa de la diversidad de las personas y sus capacidades y libre de acoso y discriminación
- Es ejemplo de la toma de decisiones imparciales y no partidarias
- Realiza auto reflexiones y actúa sobre la base del conocimiento

Gerente

- Valora y brinda asesoramiento genuino, basado en evidencia, en el interés de los canadienses
- Cumple y hace que la organización cumpla las más altas normas éticas y profesionales
- Es ejemplo del compromiso con un servicio enfocado en el ciudadano y el interés público
- Apoya el uso de ambos idiomas oficiales en el lugar de trabajo
- Implementa prácticas para promover una organización inclusiva y saludable, respetuosa de la diversidad de las personas y sus capacidades y libre de acoso y discriminación
- Promueve y respeta la diversidad de las personas y sus capacidades
- Reconoce y responde a cuestiones relativas al bienestar en el lugar de trabajo
- Cumple decisiones de una manera imparcial, transparente y no partidaria
- Realiza auto reflexiones y actúa sobre la base del conocimiento

Supervisor

- Valora y brinda asesoramiento genuino, basado en evidencia, en el interés de los canadienses
- Cumple y hace que la organización cumpla las más altas normas éticas y profesionales
- Es ejemplo del compromiso con un servicio enfocado en el ciudadano y el interés público
- Apoya el uso de ambos idiomas oficiales en el lugar de trabajo
- Implementa prácticas para promover una organización inclusiva y saludable, respetuosa de la diversidad de las personas y sus capacidades y libre de acoso y discriminación

- Promueve y respeta la diversidad de las personas y sus capacidades
- Reconoce y responde a cuestiones relativas al bienestar en el lugar de trabajo
- Cumple decisiones de una manera imparcial, transparente y no partidaria
- Realiza auto reflexiones y actúa sobre la base del conocimiento

Ejemplos de comportamientos ineficaces genéricos para todos los roles

- Antepone objetivos personales a los objetivos del Gobierno de Canadá
- Muestra favoritismo o preferencias
- No toma medidas para abordar situaciones ilícitas
- Maltrata a otros y toma ventaja de la autoridad investida en su cargo

Fuente: Government of Canada, Key Leadership Competency profile and examples of effective and ineffective behaviours, available from https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/professional-development/key-leadership-competency-profile/examples-effective-ineffective-behaviours.html.

Al procurar la inclusión de la integridad y la ética institucional como una de las competencias en el nuevo Directorio de Competencias, la ONEP podría garantizar la incorporación de la integridad en la forma en que se realiza la evaluación y como un criterio de evaluación formal. Por ejemplo, los objetivos de desempeño podrían apuntar a los medios, así como a los fines, al preguntarle al servidor público cómo logró los objetivos. El componente de integridad de las evaluaciones de desempeño necesita ser respaldado por recompensas y/o sanciones. Los líderes particularmente fuertes en integridad podrían ser identificados para oportunidades de desarrollo laboral, en particular para cargos de mayor carga ética. A aquellos con peores evaluaciones debería brindárseles oportunidades de desarrollo y, de ser necesario, si se identifican riesgos importantes separarlos de su cargo. Podría también darse especial reconocimiento a aquellos servidores públicos que de manera sistemática tienen un comportamiento meritorio o contribuyen a construir un clima de integridad en su departamento, por ejemplo, identificando nuevos procesos o procedimientos que promuevan el código de ética (OCDE, 2017[5]). Durante dichas reuniones, podría también resultar de ayuda discutir temas generales respecto de la división del trabajo, del trabajo en equipo, etc. Si se toma seriamente y no como un ejercicio de "marque el casillero correspondiente", dicha discusión habitual podría ayudar a que la integridad sea una de las prioridades del desempeño laboral.

3.5. Desarrollar capacidades y concientizar sobre la integridad para promover un cambio conductual

3.5.1. El impacto de la capacitación en ética podría fortalecerse a través del diseño de elementos de capacitación prácticos y del seguimiento

El artículo 41 de la ley de ética pública dispone que las autoridades de aplicación promoverán programas permanentes de capacitación y de divulgación del contenido de dicha ley y sus normas reglamentarias, para que las personas involucradas sean debidamente informadas. Agrega que la enseñanza de la ética pública se instrumentará como un contenido específico de todos los niveles educativos. En el caso del Ejecutivo, la OA es el organismo responsable. En la práctica tiene a su cargo diseñar la capacitación

específica para los organismos o las funciones de mayor riesgo de corrupción, mientras que el INAP dirige el desarrollo de la formación en toda la administración.

La OA ha desarrollado un Sistema de Capacitación en Ética Pública (SICEP) que opera como plataforma online dentro del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. A través de esta plataforma, proporciona cursos virtuales de integridad y ética pública a servidores públicos. La OA también utiliza la plataforma online gestionada por el INAP para asegurarse llegar a la mayoría de empleados en el sector público. Además, utiliza opciones de capacitación más tradicionales, como programas y cursos presenciales, seminarios, talleres y grupos de debate.

Bajo la premisa de desarrollar nuevos recursos de aprendizaje y técnicos, Argentina está actualmente colaborando con el Banco Mundial para determinar un sistema de capacitación para los empleados de la Administración Pública Nacional y para construir un equipo de capacitadores en los ministerios que dicten cursos en materias relacionadas con la integridad, la ética pública y la implementación de políticas de transparencia en la administración. La OA desarrolló los términos de referencia para el diseño, elaboración y producción de material pedagógico y audio-visual de acuerdo a las tareas y responsabilidades del servidor público. Los cursos de formación se enfocarán en los siguientes aspectos:

- La aplicación de las regulaciones en ética del Servicio civil a nivel nacional: formación de servidores públicos en principios y estándares de ética, transparencia e información pública.
- Procedimientos administrativos, especialmente aquellos relacionados con adquisiciones y contrataciones, la implementación de políticas de transparencia y el respeto por la ética pública.
- La administración de las declaraciones juradas y de intereses de forma que sirvan de apoyo a las políticas de ética pública, transparencia y prevención de la corrupción y superen los desafíos asociados al cumplimiento de la presentación de las declaraciones juradas.

El proyecto también instaura un grupo de instructores en los ministerios para conducir las formaciones. El proyecto estima habilitar a la OA para tener 50 instructores, y, en tres años, haber proporcionado formación presencial y semi-presencial a 15.000 servidores públicos (OEA/Ser.L. and SG/MESICIC/doc.490/16. rev. 4, 2017[16]). Esto es una medida positiva para garantizar un mayor alcance de la capacitación y mejorar el impacto de los cursos de formación, como cursos que puedan ser adaptados a las necesidades específicas de cada ministerio. Una vez construidas las capacidades, la capacitación de inducción para servidores públicos en materia de ética pública debería ser obligatoria, independientemente de su condición contractual. Además, podrían ofrecerse cursos de actualización. Asimismo, la OA necesita permitir el intercambio de experiencias entre los capacitadores para garantizar buenos estándares de calidad. A este fin, deberían reunirse periódicamente para discutir los problemas que enfrentan, intercambiar casos prácticos de capacitación y acordar sobre los enfoques comunes a los dilemas éticos. Debería también incentivarse a los capacitadores a que participen en las capacitaciones de otros y ser debidamente compensados. La ventaja de este equipo de capacitadores sería que podrían desarrollarse capacitaciones específicas del organismo y a la función, lo que ayudaría aún más a los servidores públicos a internalizar la integridad como parte de su identidad laboral de servidor público, ya que el contenido será todavía más relevante.

Asimismo, la Subsecretaría de Relaciones Laborales y Fortalecimiento del Servicio Civil de la Secretaría de Modernización, en colaboración con el INAP, ha desarrollado un curso en línea de cuatro horas sobre ética pública. Al tomar este curso, los servidores públicos pueden obtener créditos para el ascenso en su carrera administrativa. A su vez, el aprendizaje del curso podría fortalecerse aún más si se incluye un foro de discusión en el cual, guiados por un moderador, se incentive a los participantes a analizar un dilema ético y una situación de conflicto de intereses. Al imaginar la situación y discutir sobre los puntos a favor y los puntos en contra de las diferentes opciones en la plataforma, los servidores públicos memorizarán mejor la situación y les será más fácil identificar situaciones similares.

Se ofrece un curso en línea más extenso (36 horas) para la alta dirección. Durante el mismo está disponible una plataforma en línea para intercambios con el grupo y se invita a los participantes a participar activamente en las discusiones, buscar asesoramiento o consultar con otros. Asimismo, también hay un tutor disponible para responder a cualquier duda u otras preguntas durante el proceso de capacitación. Asistir personalmente a algunas clases podría maximizar el efecto de la capacitación. Mientras que los conceptos teóricos pueden enseñarse fácilmente en línea, representar situaciones de dilemas éticos o situaciones de conflicto de intereses y discutir con otros participantes a favor de una postura u otra puede profundizar el efecto de la capacitación. Por ejemplo, si un grupo argumenta que una situación constituye un conflicto de interés, mientras que otro opina lo contrario, los participantes memorizarán mejor la situación, se identificarán mejor con los argumentos y pensarán a través de ellos. Tomando en cuenta esto, el INAP y la Subsecretaría podrían realizar un ejercicio práctico en persona. Dependiendo del tamaño del curso, esto también podría realizarse en grupos, mezclando a los servidores públicos de diferentes áreas para garantizar distintos puntos de vista en las discusiones.

Asimismo, la capacitación podría incluir un componente a través del cual la alta dirección identifique riesgos individuales y problemas relativos a la integridad y desarrolle un plan personal para mitigar estos riesgos. En un posterior seguimiento de la capacitación, los participantes discutirán si pudieron seguir el plan, sobre las barreras y las oportunidades en la implementación de las acciones identificadas en el plan de acción individual, se brindarán apoyo mutuamente y compartirán las soluciones.

Para ambas capacitaciones, existe una gran brecha entre las vacantes ofrecidas y la matrícula de inscriptos real. Esto puede ser debido a la naturaleza voluntaria de los cursos En 2017 solamente se ocuparon 2.063 lugares de los 3.010. Por tanto, Argentina podría considerar hacer estos cursos de carácter obligatorio para asegurarse que la mayor cantidad de servidores públicos posible se beneficien de la capacitación y apliquen la ética pública en su trabajo. Esto significaría que los recursos humanos y presupuestarios para las capacitaciones necesitan ser considerablemente incrementados para garantizar que todos los servidores públicos que califican para la capacitación tengan acceso. Además, la Secretaría de Empleo Público necesitará reforzar sus esfuerzos para alentar a los servidores públicos a cursar estas formaciones y promoverlas.

3.5.2. La Secretaría de Empleo Público podría desarrollar un programa de tutoría para los servidores públicos en cargos inferiores a fin de crear un grupo de líderes éticos para el futuro

Otra medida para motivar el comportamiento ético en una organización es asociar a través de un programa formal de tutoría a los servidores públicos de cargos inferiores que muestran el potencial necesario para ascender a posiciones de liderazgo con altos directores que tienen integridad y conducta ética comprobada (Shacklock and Lewis, 2007[21]). Lo antedicho no solo ofrece apoyo a los servidores públicos con cargos inferiores, sino que también fortalece las convicciones éticas de los directivos y contribuye a una cultura organizacional abierta en la cual los servidores públicos se sientan cómodos para denunciar el actuar erróneo.

La Secretaría de Modernización ha creado un programa de tutoría para servidores públicos con cargos inferiores denominado "Líderes en Acción", cuyo objeto es dotar sus equipos con jóvenes profesionales, agentes de cambio e innovadores. La Secretaría de Modernización podría reforzar este programa de la siguiente manera: los tutores podrían ayudar a sus colegas a analizar situaciones en donde han reconocido el potencial de conflicto de valores. De esta manera, los jóvenes profesionales desarrollan una conciencia ética que les permita prever y evitar dilemas éticos. La Secretaría de Empleo Público podría hacer una prueba piloto de un programa de tutoría en su propio organismo. El compromiso de los tutores podría ser efectivamente evaluado en las evaluaciones de desempeño.

3.5.3. La Oficina Anticorrupción podría diseñar y probar diferentes recordatorios en base a herramientas conductuales

También los recordatorios han demostrado ser una herramienta eficaz para contrarrestar el comportamiento no ético, al recordarle a las personas las normas éticas al momento de tomar decisiones ((Mazar and Ariely, 2006[22]) ; (Bursztyn, 2016[23])). Mensajes discretos, tales como "gracias por su honestidad", pueden causar un notable impacto en el cumplimiento (Pruckner, 2013[24]). Sin embargo, para lograr este impacto, las intervenciones deben registrarse justo antes de tomar decisiones (Gino and Mogilner, 2014[25]). A pesar de ello, si la persona es expuesta al recordatorio muy repetidamente, el efecto positivo podría disminuir con el paso del tiempo. No obstante, si los formuladores de políticas pueden colocar un mensaje en proximidad a una decisión de riesgo de integridad, frente a personas que no toman decisiones tan frecuentemente, podría hacerse una gran diferencia. En consecuencia, Argentina podría identificar procesos y procedimientos para la posible implementación de recordatorios "morales" (OCDE, 2018[2]).

La OA realiza diferentes acciones con el objeto de difundir las reglas de ética pública y conflictos de intereses, así como para incentivar la autoevaluación de los agentes y los servidores públicos respecto de sus situaciones:

- Diseño de material de difusión (pósteres, folletos)
- Diseño de manuales sobre procedimientos específicos (instrucciones sobre el registro de obsequios a servidores públicos y viajes financiados por terceros)
- Además, publica boletines informativos junto con guías sobre cuestiones de ética pública, como el boletín sobre "*Herramientas para la transparencia en la gestión. Guía N° 1: Conflictos de intereses*", "*Herramientas para la transparencia en la gestión. Guía N° 2: Declaraciones juradas*", "*Herramientas para la transparencia en la gestión. Guía N° 3: Participación ciudadana*".

Para desarrollar una campaña centrada y efectiva de concientización sobre los valores y las normas éticas, la OA podría realizar mediciones en diferentes organismos para evaluar la efectividad de cada una. Esto podría reforzar algún mecanismo ya existente o desarrollar nuevos. Por ejemplo, en México, la Secretaría de la Función Pública llevó a cabo un experimento para probar qué tipo de mensaje recordatorio incentivaría a los empleados a cumplir con la norma de registro de obsequios (Recuadro 3.7). De manera similar, los organismos podrían elegir un "valor del mes" del Código de Ética, que se enviaría a todo el personal al comienzo de cada mes con una breve explicación de lo que significa en la práctica y lo que no. Para alentar al personal a leer e internalizar el valor, podría incluirse al final una breve serie de preguntas. Si se contesta correctamente, el servidor público ganará puntos que pueden acumularse a lo largo del tiempo y cambiarse por un pequeño premio. Asimismo, enunciados de personas destacadas de la vida pública podrían contener mensajes de video cortos que enfaticen su compromiso con la integridad pública y lo que para ellos significa actuar con integridad. Estos videos podrían difundirse a través de los canales de comunicación interna de los organismos o usarse como protectores de pantalla o fondo de pantalla que cambien periódicamente.

Recuadro 3.7. Probando diferentes encuadres de las comunicaciones sobre registro de obsequios

Un registro de obsequios solamente funciona cuando los servidores públicos realmente registran los obsequios que reciben. Para probar qué tipo de mensaje motiva a los empleados a cumplir con las normas de registro de obsequios, la Secretaría de la Función Pública (SFP) en México, en cooperación con el centro de investigación CIDE, llevaron a cabo un experimento de campo: cuando la SFP envió los correos electrónicos recordatorios a los empleados públicos que deben registrar los obsequios recibidos, fueron cambiando al azar el texto del mensaje. Se enviaron cinco tipos diferentes de mensajes recordatorios:

- Legal: *Es su obligación legal registrar los obsequios recibidos.*
- Honestidad: *Reconocemos su honestidad como servidor público. Se le requiere registrar los obsequios. Demuestre su honestidad.*
- Imparcialidad: *Recibir obsequios puede comprometer su imparcialidad. Cuando reciba un obsequio, regístrelo.*
- Social: *Sus colegas realizan más de 1 000 registros por año. ¡Haga lo mismo!*
- Sanción: *Si recibe un obsequio y no lo informa, alguien más puede hacerlo por usted. No haga que lo sancionen. Registre sus obsequios.*

El estudio observó el monto de obsequios registrados cerca de navidad (temporada alta de obsequios) en comparación con los años anteriores y con un grupo de control que no recibió ningún mensaje recordatorio. El haber recibido un correo electrónico recordatorio aumentó la cantidad de obsequios registrados. Sin embargo, algunos mensajes fueron más efectivos que otros: recordar a los servidores públicos su obligación legal y apelar a su imparcialidad y honestidad incentivó a más personas a registrar los obsequios que referir a sanciones o registros realizados por colegas.

El estudio resalta dos cosas: (1) pequeños “empujoncitos” conductuales pueden aumentar el cumplimiento de una política existente, (2) apelar a los valores y la integridad cambia el comportamiento de manera más efectiva que amenazar con sanciones.

Fuente: Centro de Investigación y Docencia Económicas y el Consejo Nacional de Ciencia Tecnología, México.

Otro ejemplo sería diseñar y distribuir pósteres con ejemplos concretos sobre qué puede significar un valor en particular. La idea es que alentaría a los servidores públicos a pensar sobre el valor e internalizarlo. Por ejemplo, el póster de los principios constitucionales de México (Figura 3.3) y el póster de las Normas de integridad y conducta de Nueva Zelanda (Figura 3.4), que se exhibe a los servidores públicos y los ciudadanos en las instituciones públicas, da ejemplos concretos sobre qué significa cada valor.

Figura 3.3. Concientizar sobre los principios constitucionales en México

Fuente: Unidad de ética, Integridad Pública y Prevención de Conflictos de Intereses (2018), Principios constitucionales, Secretaría de la Función Pública.

Figura 3.4. Concientizar sobre las Normas de integridad y conducta en Nueva Zelanda

STATE SERVICES COMMISSION
Te Komihana O Ngā Tari Kāwanatanga

STANDARDS OF
INTEGRITY
& CONDUCT

A code of conduct issued by the State Services Commissioner under the State Sector Act 1988, section 57

WE MUST BE FAIR, IMPARTIAL, RESPONSIBLE & TRUSTWORTHY

The State Services is made up of many organisations with powers to carry out the work of New Zealand's democratically elected governments.

Whether we work in a department or in a Crown entity, we must act with a spirit of service to the community and meet the same high standards of integrity and conduct in everything we do.

We must comply with the standards of integrity and conduct set out in this code. As part of complying with this code, our organisations must maintain policies and procedures that are consistent with it.

For further information see www.ssc.govt.nz/code

FAIR

We must:
- treat everyone fairly and with respect
- be professional and responsive
- work to make government services accessible and effective
- strive to make a difference to the well-being of New Zealand and all its people.

IMPARTIAL

We must:
- maintain the political neutrality required to enable us to work with current and future governments
- carry out the functions of our organisation, unaffected by our personal beliefs
- support our organisation to provide robust and unbiased advice
- respect the authority of the government of the day.

RESPONSIBLE

We must:
- act lawfully and objectively
- use our organisation's resources carefully and only for intended purposes
- treat information with care and use it only for proper purposes
- work to improve the performance and efficiency of our organisation.

TRUSTWORTHY

We must:
- be honest
- work to the best of our abilities
- ensure our actions are not affected by our personal interests or relationships
- never misuse our position for personal gain
- decline gifts or benefits that place us under any obligation or perceived influence
- avoid any activities, work or non-work, that may harm the reputation of our organisation or of the State Services.

newzealand.govt.nz

Published June 2007 ISBN: 978-0-478-30309-4

Fuente: http://www.ssc.govt.nz/appendix-1-standards-integrity-and-conduct-state-services.

3.5.4. Argentina podría entregar anualmente un Premio a la Integridad en el Servicio Público a los servidores públicos que prueben tener una conducta ética

Un factor clave en la determinación del entorno ético en un organismo es la identidad social (Akerlof and Kranton, 2011[26]; Tyler, 2011[27]). Las personas orientan su accionar en atención a lo que perciben como aceptable dentro de su contexto social, ya sea que fuera la cultura, la sociedad o un grupo de pares. Las campañas de concientización y comunicación exitosas apuntan a resaltar la integridad como parte de la identidad existente y como una regla con la cual vale la pena comprometerse. De esta manera, la percepción de los servidores públicos puede influirse de manera positiva.

Sin embargo, en muchos casos, la comunicación está centrada en el problema que presenta la generalización de la corrupción. En el peor escenario, tal comunicación centrada en el problema hace que la corrupción se convierta en una profecía auto-cumplida (Corbacho et al., 2016[28]): la percepción de que la corrupción es común en la sociedad hace que las violaciones de integridad parezcan más justificables. La fuerza de las reglas y los principios está socavada por la percepción de que nadie las acata. La corrupción puede incluso incorporarse en la propia identidad social como "así es como funcionan las cosas en este país". Puede llevar a la desilusión y al entusiasmo por el cambio (OCDE, 2018[2]). Al publicar periódicamente los esfuerzos y el progreso del sistema de integridad pública, podría crearse un marco más positivo.

Para que la comunicación y la posterior concientización sobre la corrupción se dirija a un lugar más positivo, Argentina podría resaltar los ejemplos positivos de los servidores públicos que actúan con integridad en su trabajo. Esto podría realizarse a nivel organizacional y en toda la administración. Por ejemplo, en Canadá, el Premio a la Excelencia en el Servicio Público reconoce a los servidores públicos que se comprometen con los valores del servicio público y aquellos que son ejemplo de integridad (Recuadro 3.8). Los servidores públicos sugieren a los candidatos a ser seleccionados y votan por el ganador definitivo. Argentina podría crear un premio similar para un servidor público que haya demostrado altos estándares de integridad. Este premio podría otorgarse anualmente. Para enviar una señal del compromiso del gobierno con la integridad, el premio debería ser presentado por uno de los más altos representantes de la administración. De este modo, la percepción negativa de los servidores públicos como corruptos podría desplazarse hacia una imagen más positiva de los servidores públicos comunes que actúan con integridad.

Recuadro 3.8. Premio a la Excelencia en el Servicio Público de Canadá

El Premio a la Excelencia en el Servicio Público se otorga a los servidores públicos que demuestran liderazgo y compromiso con la excelencia, a la vez que logran resultados. En 2017, el premio se otorgó en cinco categorías. Mientras que cada categoría resalta la ética y la integridad como criterios de selección, el *Premio Joan Atkinson por los valores del sector público en el ámbito laboral* premia específicamente a aquellos que demostraron valores de servicio público.

Los premios se otorgan según los siguientes criterios:

1) Carrera sobresaliente

Personas que:

- Lograron resultados sobresalientes a lo largo de su carrera en el Gobierno de Canadá, y
- Demostraron ininterrumpidamente profesionalismo, integridad y una sólida ética en su labor diaria.

2) Aporte ejemplar en circunstancias extraordinarias

Equipos que trabajan en un evento o proyecto a gran escala:

- Que desempeñan sus funciones de manera ejemplar en circunstancias extraordinarias, y
- Cuyos aportes estelares inspiran orgullo y respeto.

3) Jóvenes servidores públicos excepcionales

Jóvenes servidores públicos que:

- Son fuente de inspiración para otros;
- Demuestran innovación, y
- Demuestran capacidades de liderazgo.

4) Excelencia en la profesión

Servidores públicos que:

- Sean altamente calificados;
- Colaboren con otros;
- Mantengan una sólida ética en su labor diaria;
- Sean innovadores, e
- Inspiran y motivan a otros a través de su ejemplo personal de profesionalismo.

5) Premio Joan Atkinson por los valores del sector público en el ámbito laboral

Servidores públicos que:

- Son ejemplos constantes de los valores del servicio público de respeto a las personas, la democracia, integridad, excelencia y liderazgo en su labor diaria y en particular:
  - Ayudan a que el servicio público sea más inclusivo, o
  - Promueven la presencia de ambos idiomas oficiales en el ámbito laboral.

Fuente: Government of Canada, Public Service Award of Excellence 2017 categories, available from https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/innovation/awards-recognition-special-events/public-service-award-excellence-2017-categories.html.

3.6. Crear una cultura organizacional abierta

La cultura de integridad en un organismo es ampliamente determinada por el desarrollo y la promoción de una cultura organizacional abierta. En una cultura organizacional abierta, los empleados se sienten involucrados y facultados para desarrollar y mejorar su entorno laboral. Asimismo, los empleados ven que sus ideas se ponen en acción. En los organismos en donde la dirección crea un ambiente seguro y favorable en el cual se aboga por la comunicación abierta y el compromiso con los valores organizacionales, los empleados expresan sus inquietudes y se sienten a gusto para discutir dilemas éticos.

El crear una cultura organizacional abierta tiene tres beneficios principales. En primer lugar, fortalece la confianza en el organismo. En segundo lugar, puede cultivar el orgullo de la apropiación y la motivación que incrementa la eficiencia (Martins and Terblanche, 2003[29]). En tercer lugar, los problemas pueden abordarse antes de convertirse en riesgos potencialmente dañinos. Solamente en el contexto de una cultura organizacional abierta los trabajadores confiarán en los sistemas de protección de denunciantes para denunciar las violaciones de integridad. Sin embargo, muchos gobiernos suelen centrarse en la protección de los denunciantes sin considerar la apertura como una condición determinante en el uso de los canales de denuncia. Esto hará que el marco de denuncia de irregularidades sea ineficaz.

Las medidas sustentadoras de una cultura organizacional abierta que responde a la integridad pueden categorizarse en cuatro dimensiones: compromiso, confianza, empoderamiento y valor (Tabla 3.2). Al involucrar a los servidores públicos en la misión y los valores del organismo serán más propensos a dar forma activamente al organismo y a compartir su identidad profesional. Lo antedicho probablemente haga aumentar la predisposición para hablar sobre las violaciones y defender esta identidad. Esto se refuerza con normas creíbles en las cuales los servidores públicos confíen. Los altos funcionarios que sirven de ejemplo según el estándar del organismo aseguran que son creíbles y se viven en el organismo. Por último, una cultura organizacional abierta es respaldada por el empoderamiento y alentando a los servidores públicos a que expresen ideas o inquietudes y que las escuchen sin castigar su valor e iniciativa.

Tabla 3.2. Dimensiones de una cultura organizacional abierta

Compromiso	¿Creo en los valores de este organismo? ¿Son congruentes con mis valores y creencias personales? ¿Cuán apegado estoy al organismo? ¿Qué estoy dispuesto a hacer en nombre del organismo?
Confianza	Si los líderes no siguen o cumplen las normas, éstas no deben ser importantes. Si nadie sigue las reglas, ¿por qué debería hacerlo yo? Si los líderes no actúan de manera congruente con lo que se establece formalmente, ¿cómo se puede confiar en ellos? Si no puedo confiar en la dirección, ¿cómo puedo creer en la integridad de este organismo?
Empoderamiento	¿Quién me escuchará? ¿Alguien me creerá? ¿Puedo hacer una diferencia? ¿Alguien me escuchará alguna vez?
Valor	¿Qué sucederá si sigo adelante? ¿Alguien me apoyará? ¿Cuáles son los riesgos involucrados? ¿Qué puedo perder? ¿Estoy cometiendo un suicidio de carrera? ¿Vale la pena? ¿Qué pasa si estoy equivocada?

Fuente: Adaptado de Berry, B. (2004): Organizational Culture: A Framework and Strategies for Facilitating Employee Whistleblowing. Employee Responsibilities and Rights Journal 16 (I): 1–12

3.6.1. La Secretaría de Modernización podría involucrar a los altos servidores públicos para que brinden orientación, asesoramiento y consejos

La apertura de un organismo depende del alcance con que pueden discutirse temas éticos, por ejemplo, dilemas éticos y sospechas de violaciones. En organismos en donde la dirección aprecia el diálogo y la crítica constructiva, los empleados están más predispuestos y se sienten más a gusto para discutir y denunciar internamente conductas indebidas sospechosas (Heard and Miller, 2006[30]). Una política de puertas abiertas de la dirección para brindar orientación en la forma de asesoramiento y consejo para que los servidores públicos resuelvan dilemas éticos en el trabajo y posibles situaciones de conflicto de intereses, puede contribuir a la percepción de cuán abierto es el organismo. En particular, la satisfacción con el trabajo, el compromiso del empleado y el desempeño se vinculan al liderazgo ético, modelando por sí mismos el comportamiento ético y asesorando a los empleados en cuestiones éticas (Stouten et al., 2010[31]) (Mayer et al., 2012[32]).

En el Servicio Público de Australia, el "Liderazgo" es uno de los cuatro pilares para incorporar a la integridad en la vida laboral diaria. Se entiende liderazgo en el sentido de que los líderes son modelo de la conducta ética en sus decisiones y sus acciones, pero también respaldan y orientan a los empleados para que apliquen ellos mismos los valores éticos.

Recuadro 3.9. Australia: El liderazgo como uno de los pilares para incorporar a la ética en el trabajo diario

En el Servicio Público australiano, el "Liderazgo" es uno de los cuatro pilares para incorporar a los valores del servicio público en las acciones y las decisiones diarias. Por un lado, esto se traduce en ser modelo del comportamiento ético. Por el otro, el liderazgo ético significa que los altos servidores orientan a sus empleados en la comprensión y la aplicación de los valores. Para ayudar a los líderes en los organismos a que apliquen el marco, cada pilar se divide en su significado general para el Servicio Público australiano y su significado más específico a nivel del organismo.

En el caso del Liderazgo, se brindan los siguientes ejemplos:

Pilares para una cultura basada en valores	Lo que significa para el Servicio Público de Australia	Lo que significa para el organismo
Liderazgo	Los líderes incorporan los valores a los procesos de toma de decisiones de su organismo y a la cultura, y de manera congruente reflejan los valores en su propio comportamiento.	Los líderes adoptan un papel de liderazgo e integran los valores del Servicio Público australiano en las prácticas de gobierno de su organismo y el Servicio Público en su conjunto. Los líderes construyen una cultura de confianza con los empleados, las partes interesadas y los clientes. Los líderes son modelo de los valores del Servicio Público australiano, cumplen los más altos estándares de conducta y adoptan decisiones sensatas, confiables, justas y éticas. Los líderes instruyen y orientan a otros a que adopten decisiones sensatas, confiables, justas y éticas. Los líderes dejan en claro que se espera una conducta congruente con los valores del Servicio Público australiano y lidian de manera adecuada y eficaz con el comportamiento inaceptable. Los líderes orientan a los empleados en la comprensión de la relevancia de los valores del Servicio Público australiano en su labor diaria.

Fuente: Australian Public Service Commission (2013), Strengthening a values based culture: A plan for integrating the APS Values into the way we work, available from http://www.apsc.gov.au/publications-and-media/current-publications/strengthening-values.

En líneas generales, los altos servidores públicos establecen las pautas de la cultura organizacional prevaleciente (OCDE, 2017[1]). Además de asesorar a los empleados respecto de problemas éticos que puedan enfrentar, la dirección necesita escuchar y actuar sobre la base de las sugerencias de los empleados para mejorar los procesos y las denuncias sobre comportamientos indebidos. No obstante, no escuchar a nivel organizacional a causa de una posición jerárquica arraigada y diferencias de poder, pueden crear una cultura organizacional en la cual los superiores ni escuchan ni actúan respecto a las denuncias de conductas indebidas. Al asegurar la capacidad de respuesta del superior frente a las inquietudes del empleado y al crear un espacio para las perspectivas alternativas, los organismos pueden inculcar valor y fortalecer la cultura organizacional (Berry, 2004[33]). Para reforzar el valor de que los empleados busquen asesoramiento, los superiores deberían también ser orientados para reconocer errores y convertir lo negativo en lecciones aprendidas para los proyectos. De esta manera, los empleados no temerán acercarse a la dirección con inquietudes por miedo al castigo (OCDE, 2018[2]).

Recuadro 3.10. Importancia de los superiores para crear un ambiente laboral abierto: Lineamientos para lugares de trabajo positivos y productivos en Nueva Gales del Sur, Australia

Al reconocer el impacto que puede tener el comportamiento de un superior en la cultura organizacional y en las actitudes y los comportamientos de los empleados, la Comisión de Servicio Público pone particular énfasis en el comportamiento de los superiores en sus lineamientos para un lugar de trabajo positivo y productivo.

En concreto, los lineamientos proponen algunas acciones específicas a nivel gerencial:

- Asegurar que los líderes entiendan la importancia de los valores y una cultura organizacional para lograr resultados.
- Exigir que los líderes se comporten de manera ejemplar.
- Garantizar que los líderes implementen los valores organizacionales en sus áreas a cargo.
- Discutir sobre el comportamiento y las normas aceptables de ética y conducta en reuniones de equipo regulares.
- Esperar que los líderes y los superiores estén alerta a cualquier indicio o denuncia de comportamiento inadmisible y tomen medidas rápidas, informales y discretas para llamar la atención de la persona involucrada.
- Esperar que los líderes y los superiores traten las quejas como posibles síntomas de cuestiones sistemáticas en lugar de verlas como exasperaciones o, en efecto, la causa de una pobre cultura en el lugar de trabajo.
- Facilitar el desarrollo de conversaciones respetuosas por parte de los superiores al abordar conflictos en el lugar de trabajo, brindar una crítica constructiva sobre el desempeño laboral y hablar sinceramente con los empleados sobre el comportamiento inadmisible.
- Usar ejercicios basados en escenarios para fomentar discusiones entre los empleados y superiores sobre el estándar de comportamiento esperado y la cultura organizacional.
- Promover la comprensión de la diversidad y la inclusión, asistiendo a todas las personas para que participen en el lugar de trabajo y realicen un aporte valioso al grupo.

- Esperar que los superiores que observan o escuchan sobre un comportamiento inadmisible actúen rápidamente y de manera justa. Necesitan mantener una conversación confidencial, clara y directa con la persona involucrada en el comportamiento, su impacto en otros, los estándares de conducta esperados, la necesidad de concluir con ese comportamiento y cómo el organismo puede ayudar a la persona a cambiar su conducta. La conversación debe centrarse en el comportamiento y el mensaje debe ser claro y coherente: la conducta no es aceptable y no debe continuar.

Fuente: Public Service Commission New South Wales (2016), Positive and Productive Workplaces Guidelines.

Como consecuencia, muchos países miembros de la OCDE se centran en los altos servidores públicos para construir una cultura organizacional abierta. Puede brindarse orientación en forma de asesoramiento y consejo para que los servidores públicos resuelvan dilemas éticos en el trabajo y posibles situaciones de conflicto de intereses a través de sus superiores jerárquicos directos o personas destinadas a ese fin, disponibles personalmente, por teléfono, por correo electrónico o a través de organismos centrales o comisiones especiales. De manera similar, los altos funcionarios podrían brindar orientación, asesoramiento y consejo, como ocurre en Canadá. A su vez, los altos funcionarios pueden dar orientación sobre cómo reaccionar en situaciones que son problemáticas desde el punto de vista ético y pueden comunicar la importancia de estos elementos como una forma para proteger la integridad del sector público.

La Secretaría de Modernización podría considerar involucrar a los altos directivos a fin de promover la apertura, incentivando activamente a los empleados a que busquen orientación y asesoramiento. Para preparar a la dirección a fin de que oriente y asesore a los empleados en inquietudes relativas al trabajo, la OA, en colaboración con el INAP, podría desarrollar un curso de capacitación específico para altos servidores públicos. Este curso de capacitación podría extenderse brindando asesoramiento en cuestiones de integridad y dilemas éticos, como en el caso de los puntos de contacto de integridad, para familiarizar a la dirección con las medidas generales a fin de generar confianza entre los empleados para que expresen cualquier inquietud o queja.

Podría llegarse al más alto nivel de servidores públicos a través del Programa de la Secretaría de Modernización “Construyendo nuestro futuro”. El programa, que actualmente solo existe dentro de este ministerio, ofrece diferentes cursos de capacitación en liderazgo, confianza y conversaciones eficaces. Al involucrar al INAP y la OA en dicha capacitación y al centrarse en cómo los líderes pueden promover e incentivar a los empleados a procurar orientación y expresar nuevas ideas, los líderes pueden contribuir significativamente a la creación de una cultura organizacional abierta.

3.6.2. Para empoderar e involucrar a los empleados, podrían designarse a empleados específicos que consultarían con el personal respecto de las medidas para mejorar su bienestar, los procesos laborales y la apertura

En un organismo cerrado, los empleados con cargos inferiores pueden sentirse impotentes y como si no tuvieran ninguna capacidad para efectuar un cambio. De hecho, los directores de mayor jerarquía tienden a denunciar más las conductas indebidas que los directores de menor jerarquía (Keenan, 2002[34]). Para crear una cultura organizacional abierta, los empleados deben sentirse empoderados y que sus voces se escuchan, ya sea

que ello fuera para mejorar los procesos y las estructuras laborales como para denunciar conductas indebidas. Al fomentar y valorar el aporte del empleado, el personal puede sentirse empoderado para desarrollar y mejorar su entorno laboral. Esto puede generar un orgullo de apropiación y motivación, en el cual los empleados sean más propensos a superar los requisitos laborales mínimos (Berry, 2004[33]). Existe una alta probabilidad de que se vean a ellos mismos como una parte importante del organismo y acepten la responsabilidad de dar voz a sus ideas e inquietudes, incluido denunciar conductas organizacionales indebidas (Stamper and Dyne, 2003[35]). Las experiencias negativas que comunican que el organismo no valora la participación del empleado o no tolera el disenso debilitarán su confianza y los empleados se sentirán impotentes (OCDE, 2018[2]).

En los organismos del sector público de Argentina, actualmente no se ha tomado ninguna iniciativa específica para incentivar la participación de los empleados para efectuar el cambio. A corto plazo, podría introducirse un proyecto piloto en un ministerio en el cual las direcciones elijan a los "Defensores de la apertura". Estos defensores podrían ser representantes de empleados que las UET y las direcciones de recursos humanos podrían consultar sobre medidas para mejorar los procesos laborales, el bienestar y la apertura general. De esta manera, podrían también identificarse zonas conflictivas en donde se requiere centrar la atención. A largo plazo, este piloto podría darse a conocer en otros organismos según las evaluaciones de necesidad.

3.6.3. Argentina no tiene una ley específica de protección de denunciantes

Incluso en organismos muy abiertos, los servidores públicos pueden enfrentarse a situaciones en las cuales no se sientan confiados para denunciar violaciones de integridad, por miedo a represalias o porque el proceso es poco claro. Establecer un marco de protección de denunciantes claro e integral es una salvaguarda para un organismo abierto. En la última década, la mayoría de los países miembros de la OCDE introdujeron leyes de protección de denunciantes que facilitan las denuncias de conductas indebidas y los protegen de las represalias, no solo en el sector privado, sino particularmente en el sector público. En los países miembros de la OCDE, esta protección se ofrece a través de distintas leyes, como ser leyes anticorrupción específicas, leyes de competencia o que regulan a los servidores públicos, o a través de una ley específica de protección de denunciantes en el sector público.

A pesar de que Argentina ha formalizado y concientiza sobre los diferentes canales para los denunciantes, no cuenta con un régimen de protección de denunciantes distinto del programa de protección de testigos. Actualmente existen varios proyectos de ley que se debaten en la legislatura.

Argentina podría adoptar reglamentaciones integrales para la protección de servidores públicos que de buena fe denuncien actos de corrupción, incluida la protección de su identidad, conforme a la Constitución y los principios fundamentales defendidos por el sistema jurídico. Ello estaría en línea con la recomendación brindada en la Quinta Ronda de Análisis del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (OEA/Ser.L. and SG/MESICIC/doc.490/16. rev. 4, 2017[16]). Dicha ley podría incluir las siguientes medidas y mecanismos de protección:

- Protección de aquellos que denuncian actos de corrupción que pueden o no definirse como delitos penales, pero que, no obstante, puedan estar supeditados a investigación judicial o administrativa.
- Garantía del anonimato a los denunciantes que deseen permanecer anónimos.

- Medidas de protección que tengan por objeto no solo proteger la integridad física del informante y su familia, sino también su situación laboral, en particular en el caso de servidores públicos, especialmente en los casos en que los actos de corrupción puedan involucrar a un superior jerárquico o a colegas.
- Mecanismos para denunciar amenazas o represalias a las cuales pueda someterse el denunciante, con indicación de las autoridades que son competentes para procesar pedidos de protección y los organismos a cargo de proveerla.
- Mecanismos que faciliten la cooperación internacional en las áreas precedentes, de corresponder.

3.6.4. La protección de denunciantes va más allá de la protección de testigos.

Existe la posibilidad de superposición entre los denunciantes y los testigos, ya que algunos denunciantes pueden tener alguna prueba contundente en su poder y posiblemente devenir en testigos en procesos judiciales (Transparency International, 2013[36]). Cuando los denunciantes testifican en un proceso judicial, pueden estar protegidos bajo el Programa de Protección de Testigos e Imputados de la ley Nº 25.764.

Sin embargo, la protección de testigos a menudo llega muy tarde en el proceso, cuando las represalias ya pudieron haber ocurrido. Además, si la materia de una denuncia interna no resulta en una acción penal o el denunciante nunca es citado como testigo, no se brindará protección de testigos. Aun cuando un denunciante tenga derecho a protección de testigos debido a una posible participación en una acción penal conexa, las medidas dispuestas (tal como reubicación, cambio de identidad, etc.) pueden no ser siempre relevantes. Además, dado que los denunciantes son generalmente empleados de la organización en donde ocurrieron las conductas indebidas denunciadas, pueden enfrentar riesgos específicos que normalmente no están comprendidos por la ley de protección de testigos, como ser el acoso, la degradación o el despido. Asimismo, a modo de reparación de las represalias, pueden necesitar una indemnización por salarios y oportunidades laborales perdidas. Las leyes de protección de testigos no son en consecuencia suficientes como para proteger a los denunciantes (Transparency International, 2009[37]).

De hecho, basar la elegibilidad para obtener dicha protección en la decisión de investigar denuncias y con posterioridad procesar los delitos relacionados, reduce la certeza en torno a las protecciones legales contra las represalias. En particular, dado que dichas decisiones son a menudo tomadas sobre la base de consideraciones que permanecen inaccesibles para el público. De hecho, puede ser más eficaz, en términos de detección de conductas indebidas, implementar medidas facilitadoras a través de las cuales los denunciantes puedan denunciar los hechos relevantes que podrían llevar a una investigación o procesamiento. Es más probable que los denunciantes denuncien hechos relevantes si saben que van a ser protegidos independientemente de la decisión de investigar o procesar.

Las disposiciones de una ley de protección de denunciantes, como se ha propuesto al Legislativo, podrían establecer protección para aquellos que divulgan información sobre un acto de corrupción que puede no ser reconocido como un delito, pero que podría ser objeto de investigaciones administrativas.

3.6.5. Una estrategia de comunicación externa y dentro de los distintos organismos podría incentivar al personal a que plantee sus inquietudes y mejore la percepción de los denunciantes

Para promover una cultura de transparencia e integridad en la cual los servidores públicos tengan confianza en que se dará seguimiento a sus denuncias y que estarán protegidos contra represalias, la cultura organizacional necesita incentivar a los servidores públicos a que planteen sus inquietudes (Tabla 3.2). Ello incluye esfuerzos comunicativos y concientización sobre la legislación. Reasegurar al personal y a los posibles denunciantes que sus inquietudes son escuchadas y que cuentan con apoyo si eligen denunciar, es de suma importancia para la integridad de un organismo.

Además de la recomendación de involucrar a los altos servidores en la orientación y el asesoramiento (véase el apartado 1.3.6), todos los organismos de la administración, bajo la Coordinación de Fortalecimiento de la Cultura Organizacional dependiente de la Secretaría de Modernización en colaboración con la OA, podrían introducir campañas de concientización que enfaticen la importancia de los denunciantes para promover el interés público. Dichas campañas cambiarán las percepciones negativas de que la denuncia es falta de lealtad al organismo. Por ejemplo, la Comisión del Servicio Civil del Reino Unido incluye un enunciado en los manuales del personal que les asegura que no corren riesgo alguno al plantear sus inquietudes (Recuadro 3.11). En Canadá, la Comisión de Interés Público de Alberta diseñó una serie de pósteres y los distribuyó a los organismos públicos para que se exhiban en los espacios de trabajo. Los pósteres contenían mensajes tales como “Haga un cambio con una llamada. Conviértase en héroe en el interés público de Alberta”. Los servidores públicos deberían sentir que deben ser leales al interés público y no a aquellas personas nombradas por el gobierno de turno. Argentina podría considerar declaraciones y materiales similares. Difundir estos esfuerzos comunicativos externamente puede ayudar a mejorar la opinión del público sobre los denunciantes y verlos como importantes salvaguardas del interés público. En el Reino Unido, lo que el público entiende por el término “denunciante” ha cambiado considerablemente desde la sanción de la Ley de Divulgación de Interés Público en 1998 (Recuadro 3.12).

Recuadro 3.11. Ejemplo de comunicado al personal reasegurándoles que planteen sus inquietudes

“Alentamos a quienes aquí trabajan a plantear cualquier inquietud que tengan. Los invitamos a que presenten denuncias referentes al organismo, para ayudarnos a corregir aquello que pudiera estar mal. Si creen que algo anda mal, por favor señálenlo y dennos la oportunidad de investigar adecuadamente y tomar en consideración sus inquietudes. Los invitamos a plantear sus inquietudes y les aseguramos que no sufrirán perjuicio alguno al hacerlo”.

Fuente: Comisión de Servicio Civil del Reino Unido: http://civilservicecommission.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2014/02/Whistleblowing-and-the-Civil-Service-Código.pdf.

Recuadro 3.12. Cambio de las connotaciones culturales de "denunciante" y "denuncia": El caso del Reino Unido

En el Reino Unido, un proyecto de investigación, encargado por Preocupación Pública en el Trabajo a la Universidad de Cardiff, examinó las noticias sobre denuncias y denunciantes informadas en los diarios nacionales, durante el período del 1 de enero de 1997 al 31 de diciembre de 2009. Esto incluye el período inmediatamente anterior a la introducción de la Ley de Divulgación de Interés Público y analiza cómo la cultura ha cambiado desde entonces. El estudio determinó que los denunciantes eran presentados, de manera abrumadora, bajo una mirada positiva en los medios de comunicación. Más de la mitad (54%) de los eventos en los periódicos presentaban a los denunciantes de manera positiva, y solo el 5% de los informes eran negativos. El resto (41%) eran neutrales. De manera similar, un estudio realizado por YouGov muestra que el 72% de los trabajadores ven al término "denunciante" como neutro o positivo.

Fuente: Public Concern at Work (2010),Where's whistleblowing now? 10 years of legal protection for whistleblowers, Public Concern at Work, London, p. 17, YouGov (2013), YouGov/PCAW Survey Results, YouGov, London, p.8.

Propuestas de acción

Construir un marco normativo sólido para la ética pública y los conflictos de intereses reformando la ley de ética pública

- Las inconsistencias entre la ley de ética pública, la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional, el Código de Ética y otras reglamentaciones en materia de integridad podrían superarse durante el actual proceso de reforma de la ley de ética pública
- Podría establecerse un límite bajo el cual puedan aceptarse obsequios sin tener que informarlos
- Podría desarrollarse una descripción clara y realista de las circunstancias y relaciones que pueden conducir a un conflicto de interés, delineándolo a partir de las incompatibilidades
- Argentina podría reformar la ley de ética pública o aprobar una disposición reglamentaria para introducir el deber de declarar un conflicto de intereses más allá de la mera declaración de intereses en las declaraciones juradas, indicar en términos claros el actor y el plazo en el cual debe declararse un conflicto de intereses y consignar el plazo en el cual debe pronunciarse una solución
- La ley podría incluir un listado no exhaustivo de soluciones que podrían adoptarse ante una situación de conflicto de intereses, como ser, una recusación respecto de ciertos asuntos, la eliminación de un interés económico o financiero, la generación de fideicomisos y similar.
- La OA podría difundir un formulario que se debería utilizar para declarar y gestionar proactivamente un conflicto de interés en el momento específico que este aparezca.
- Para respaldar la implementación del Decreto 202/2017, la OA podría publicar material explicativo para el sector privado con definiciones de los conceptos clave.
- La OA podría elaborar un manual sobre situaciones de conflicto de intereses específico para la contratación pública y cómo los servidores encargados de las contrataciones pueden identificarlas.
- Argentina podría introducir un periodo de enfriamiento previo y posterior al empleo público según la jerarquía y/o la ocupación.
- La OA podría cumplir el rol de organismo asesor respecto del empleo en el sector privado después del empleo público, que supervise y aplique el periodo de enfriamiento. Durante el periodo de enfriamiento, se les requeriría a los servidores públicos que informen con regularidad sobre su situación laboral a fin de que sea supervisada por la OA.
- Las decisiones tomadas sobre casos de empleo en el sector privado después del empleo público deberían también publicarse en línea para permitir el escrutinio público.
- Respecto de un empleo en el sector privado antes del empleo público podrían introducirse sanciones disciplinarias, mientras que, en relación con un empleo en

el sector privado después del empleo público, podría reducirse la jubilación y sancionarse al empleador del sector privado.

Implementar integridad para respaldar a los servidores públicos en todo el servicio público en la aplicación de las normas éticas en su trabajo diario

- El Código de Ética debería revisarse y simplificarse, reduciéndolo a entre cinco y nueve principios. La OA podría involucrar a los servidores públicos en la elección de los principios más relevantes para el servicio público argentino para crear la apropiación y una identidad común entre ellos.
- La OA podría establecer que los organismos deben desarrollar sus propios códigos de conducta sobre la base del Código de Ética nacional vigente. Los empleados deberían ser consultados y participar en la elaboración de los códigos de conducta a través de discusiones o encuestas. La OA necesitaría brindar lineamientos metodológicos claros para asistir a los organismos en el desarrollo de sus propios códigos.
- El Código de Ética podría reforzarse con material de guía y orientación para dilemas éticos y situaciones de conflicto de intereses.
- Podría mejorarse aún más el simulador de conflictos de intereses incluyendo información de contacto de la OA o el punto de contacto de integridad para agilizar el contacto.

Incorporar integridad en la gestión de recursos humanos

- El principio del mérito podría reforzarse limitando el uso de los contratos a corto plazo y empleando los mismos criterios de calificación y desempeño para estas posiciones que para los cargos en planta permanente.
- Se necesitará movilizar recursos para la implementación del Directorio de Competencias y desarrollar un modelo de diseño de perfil laboral común para fortalecer el mérito en el sector público.
- Necesitan establecerse criterios de calificación y desempeño predeterminados para todos los cargos y procesos de gestión de personal, para evaluar a los candidatos según los criterios establecidos.
- Argentina podría considerar extender el alcance del Decreto 93/2018 y prohibir la contratación de familiares para el rango de secretario/a. Podría introducirse una declaración obligatoria de relaciones familiares durante el proceso de contratación para servidores públicos con cargos inferiores.
- Para asegurarse que la alta dirección actúe como modelo a seguir, la integridad podría incluirse como un indicador de desempeño.

Desarrollar capacidades y concientizar sobre la integridad para promover un cambio conductual

- Una vez armado un gran equipo de capacitadores, la capacitación introductoria para servidores públicos en materia de ética pública debería ser obligatoria, independientemente de la condición contractual. Asimismo, podrían ofrecerse cursos de actualización.

- La OA podría permitir el intercambio de experiencias entre capacitadores para garantizar buenos estándares de calidad, a través de reuniones periódicas para discutir los problemas que enfrentan, intercambiar casos prácticos de capacitación y acordar sobre los enfoques comunes a los dilemas éticos.
- El aprendizaje del curso de capacitación en ética pública por la Secretaría de Modernización podría fortalecerse aún más si se incluye un foro de discusión en el cual, guiados por un moderador, se incentive a los participantes a analizar un dilema ético y una situación de conflicto de intereses.
- El curso de capacitación en ética pública para la alta dirección podría mejorarse con asistencia presencial a algunas de las clases, en particular, la capacitación en dilemas éticos, e incluyendo un componente a través del cual la alta dirección identifique riesgos individuales y problemas relativos a la integridad y desarrolle un plan personal para mitigar estos riesgos.
- Los cursos de capacitación podrían ser obligatorios.
- La Secretaría de Empleo Público podría desarrollar un programa de tutoría para los servidores públicos en cargos inferiores a fin de fomentar el desarrollo de capacidades éticas y crear un grupo de líderes éticos para el futuro.
- La OA podría diseñar y probar diferentes recordatorios conductuales y evaluar la efectividad para desarrollar una campaña de concientización centrada y efectiva.
- Enunciados de personas destacadas de la vida pública podrían contener mensajes de video cortos que enfaticen su compromiso con la integridad pública y lo que para ellos significa actuar con integridad.
- Podrían distribuirse en los organismos pósteres con ejemplos concretos sobre qué puede significar un valor en particular.
- Argentina podría entregar anualmente un Premio a la Integridad en el Servicio Público a los servidores públicos que prueben tener una conducta ética.

Crear una cultura organizacional abierta

- La Secretaría de Modernización podría involucrar a los altos servidores públicos para que brinden orientación, asesoramiento y consejos.
- Para preparar a la dirección a fin de que oriente y asesore a los empleados en inquietudes relativas al trabajo, la OA, en colaboración con el INAP, podría desarrollar un curso de capacitación específico para altos servidores públicos que familiarice a la dirección con las medidas generales, a fin de generar confianza entre los empleados para que expresen cualquier inquietud o queja.
- Para empoderar e involucrar a los empleados, podrían designarse a empleados defensores de la apertura que consultarían con el personal respecto de las medidas para mejorar su bienestar, los procesos laborales y la apertura.
- Argentina podría adoptar reglamentaciones integrales para la protección de servidores públicos que de buena fe denuncien actos de corrupción. Dicha ley podría incluir las siguientes medidas y mecanismos de protección:

  - Protección de aquellos que denuncian actos de corrupción que pueden o no definirse como delitos penales, pero que, no obstante, puedan estar supeditados a investigación judicial o administrativa.
  - Garantía del anonimato de los denunciantes que deseen permanecer anónimos.
  - Medidas de protección que tengan por objeto no solo proteger la integridad física del informante y de su familia, sino también su situación laboral, en particular en el caso de servidores públicos cuando los actos de corrupción puedan involucrar a un superior jerárquico o a colegas.
  - Mecanismos para denunciar amenazas o represalias a las cuales pueda someterse el denunciante, con indicación de las autoridades que son competentes para procesar pedidos de protección y los organismos a cargo de proveerla.
  - Mecanismos que faciliten la cooperación internacional en las áreas precedentes, si correspondiera.
- Argentina podría considerar aclarar la superposición entre la protección de testigos y de denunciantes, y garantizar que las denuncias que no terminan en una investigación completa o en un procesamiento sean aún elegibles para protección legal.
- Una estrategia de comunicación externa y dentro de los distintos organismos podría incentivar al personal a que plantee sus inquietudes y mejore la percepción de los denunciantes.

Referencias

Akerlof, G. and R. Kranton (2011), *Identity economics*, Hanser, München. [26]

Berry, B. (2004), "Organizational Culture: A Framework and Strategies for Facilitating Employee Whistleblowing", *Employee Responsibilities and Rights Journal*, http://dx.doi.org/10.1023/B:ERRJ.0000017516.40437.b1. [33]

Bertelsmann Stiftung (2016), "BTI 2016 | Argentina Country Report", https://www.bti-project.org/fileadmin/files/BTI/Downloads/Reports/2016/pdf/BTI_2016_Argentina.pdf (consultado el 9 de marzo de 2018). [15]

Brown, M., L. Treviño and D. Harrison (2005), "Ethical leadership: A social learning perspective for construct development and testing", *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, Vol. 97/2, pp. 117-134, http://dx.doi.org/10.1016/j.obhdp.2005.03.002. [18]

Bursztyn, L. (2016), "Moral Incentives in Credit Card Debt Repayment: Evidence from a Field Experiment". [23]

Corbacho, A. et al. (2016), "Corruption as a Self-Fulfilling Prophecy: Evidence from a Survey Experiment in Costa Rica", *American Journal of Political Science*, Vol. 60/4, pp. 1077-1092, http://dx.doi.org/10.1111/ajps.12244. [28]

Dahlström, C., V. Lapuente and J. Teorell (2012), "The Merit of Meritocratization", *Political Research Quarterly*, Vol. 65/3, pp. 656-668, http://dx.doi.org/10.1177/1065912911408109. [14]

Dahlström, C. et al. (2015), *The QoG Expert Survey Dataset II*, University of Gothenburg: The Quality of Government Institute, https://qog.pol.gu.se/data/datadownloads/qogexpertsurveydata (consultado el 11 de septiembre de 2018). [17]

De Michele, R. (2004), *Conflicts of Interest: An Overview of the Argentine Experience*, OECD, Rio de Janeiro, Brazil, 5-6 May. [4]

Gilman, S. (2005), "Ethics Codes and Codes of Conduct as Tools for Promoting an Ethical and Professional Public Service: Comparative Successes and Lessons", http://www.oecd.org/mena/governance/35521418.pdf (consultado el 9 de marzo de 2018). [12]

Gino, F. and C. Mogilner (2014), "Time, Money, and Morality", *Psychological Science*, Vol. 25/2. [25]

Heard, E. and W. Miller (2006), "Effective code standards on raising concerns and retaliation", *International Business Ethics Review*. [30]

Keenan, J. (2002), "Whistleblowing: A Study of Managerial Differences", *Employee Responsibilities and Rights Journal*, Vol. 14/1, pp. 17-32, http://dx.doi.org/10.1023/A:1015796528233. [34]

Martins, E. and F. Terblanche (2003), "Building organisational culture that stimulates creativity and innovation", *European Journal of Innovation Management*, Vol. 6/1, pp. 64-74, http://dx.doi.org/10.1108/14601060310456337. [29]

Mayer, D. et al. (2012), "Who Displays Ethical Leadership, and Why Does It Matter? An Examination of Antecedents and Consequences of Ethical Leadership", *Academy of Management Journal*, Vol. 55/1, pp. 151-171, http://dx.doi.org/10.5465/amj.2008.0276. [32]

Mazar, N. and D. Ariely (2006), "Dishonesty in Everyday Life and Its Policy Implications", *Source Journal of Public Policy & Marketing*, Vol. 25/1, pp. 117-126, http://www.jstor.org/stable/30000530. [22]

Miller, G. (1956), "The magical number seven, plus or minus two: some limits on our capacity for processing information.", *Psychological Review*, Vol. 63/2, pp. 81-97, http://dx.doi.org/10.1037/h0043158. [11]

Observatorio de las elites argentinas (2017), *Primer Informe de Investigación*, Universidad Nacional de San Martín, http://www.idaes.edu.ar (consultado el 12 de enero de 2018). [8]

OCDE (2019), *Estudio de la OCDE sobre Integridad en la Ciudad de México: Renovando su sistema anticorrupción*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264307094-es. [20]

OCDE (2018), "Integrity Leadership: Promoting Ethical Leaders in the Public Sector (GOV/PGC/INT (2018)1)". [19]

OCDE (2018), *La integridad pública desde una perspectiva conductual: El factor humano como herramienta anticorrupción*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264306745-es. [2]

OCDE (2017), *Estudio de la OCDE sobre Integridad en el Estado de Coahuila, México: Recuperando la confianza a través de un sistema de integridad*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264283114-es. [5]

OCDE (2017), *Estudio de la OCDE sobre integridad en México: Adoptando una postura más firme contra la corrupción*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264280687-es. [10]

OCDE (2017), *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública*, http://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf. [1]

OCDE (2015), *Panorama de las Administraciones Públicas 2015*, INAP, Madrid, https://doi.org/10.1787/9789264262072-es. [6]

OCDE (2004), *Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264104938-en. [3]

OEA/Ser.L. and SG/MESICIC/doc.490/16. rev. 4 (2017), *Follow-up Mechanism for the Implementation of the Inter-American Convention Against Corruption- Argentina*, OEA, Washington D.C, http://www.oas.org/juridico/PDFs/Mesicic5_InformeARG_en.pdf (consultado el 8 de agosto de 2018). [16]

Pruckner, G. (2013), "Honesty on the streets: A field study on newspaper purchasing", *Journal of the European Economic Association*. [24]

Shacklock, A. and M. Lewis (2007), *Leading with Integrity: a fundamental principle of integrity and good governance*, Griffith University, http://hdl.handle.net/10072/18843 (consultado el 11 de enero de 2018). [21]

SIGEN (2017), "Lineamineto Para El Planamiento UAI 2018". [13]

Stamper, C. and L. Dyne (2003), "Organizational citizenship: A comparison between part-time and full-time service employees", *The Cornell Hotel and Restaurant Administration Quarterly*, Vol. 44/1, pp. 33-42, http://dx.doi.org/10.1016/S0010-8804(03)90044-9. [35]

Stouten, J. et al. (2010), "Discouraging Bullying: The Role of Ethical Leadership and its Effects on the Work Environment", *Journal of Business Ethics*, Vol. 95/S1, pp. 17-27, http://dx.doi.org/10.1007/s10551-011-0797-x. [31]

Transparency International (2015), "Cooling-Off Periods: Regulating The Revolving Door", https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/Cooling_off_periods_regulating_the_revolving_door_2015.pdf (consultado el 9 de marzo de 2018). [9]

Transparency International (2013), *Whistleblowing in Europe: Legal protections for whistleblowers in the EU*, Transparency International, Berlin, https://issuu.com/transparencyinternational/docs/2013_whistleblowingineurope_en (consultado el 10 de marzo de 2018). [36]

Transparency International (2010), *Regulating the Revolving Door*, Transparency International. [7]

Transparency International (2009), *Alternative to silence: whistleblower protection in 10 European countries by Transparency International - Issuu*, Transparency International, Berlin, http://issuu.com/transparencyinternational/docs/2009_alternativetosilence_en?mode=window&backgroundColor=%23222222 (consultado el 12 de enero de 2018). [37]

Tyler, T. (2011), *Why people cooperate : the role of social motivations*, Princeton University Press. [27]

Capítulo 4. Promover la transparencia y la integridad a través de un sistema de declaraciones juradas focalizado y eficaz en Argentina

El presente capítulo identifica distintas maneras de fortalecer el sistema de declaraciones juradas de Argentina, mejorando los procesos de presentación, verificación y sanciones. Aunque el sistema argentino se caracteriza por un alto grado de madurez, podría cumplir de mejor manera sus objetivos de prevención de conflictos de intereses y detección de enriquecimiento ilícito, exigiendo mayor información sobre las fuentes de conflictos de intereses. Asimismo, la función de control por parte de las autoridades de aplicación actualmente se encuentra restringida por la falta de acceso a información clave. A su vez, una mejor función de búsqueda en línea permitiría someter las declaraciones a escrutinio de la sociedad civil.

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.

4.1. Introducción

Un sistema de declaraciones juradas eficaz puede tener un papel importante en la promoción de la integridad, la transparencia y la rendición de cuentas. Dependiendo de su diseño, los formularios de declaraciones pueden servir para detectar el enriquecimiento ilícito o para determinar si la decisión de un servidor público se ha visto comprometida por un interés privado, como ser un empleo anterior o externo, el ser miembro de un consejo o similar. El sistema de declaraciones es un componente del sistema de integridad de un país que respalda el proceso de construcción de una cultura de integridad y que refuerza la rendición de cuentas (OCDE, 2016[1]).

Además, al hacer públicas las declaraciones juradas patrimoniales, el gobierno muestra su compromiso hacia la transparencia y permite el control social, sumando una nueva instancia de escrutinio. Recientemente, evidencia empírica comparada ha comprobado el efecto positivo que puede tener un sistema de declaraciones respecto a la capacidad de un país para controlar la corrupción (Vargas and Schlutz, 2016[2]).

En Argentina, el régimen de declaraciones juradas fue puesto en vigencia en 1999 mediante la Ley Nº 25.188 de Ética en el Ejercicio de la Función Pública, modificada en 2013 por la Ley Nº 26.857, que supeditó las declaraciones patrimoniales al proceso de declaración impositiva. Se promulgaron varios decretos y se dictaron resoluciones para aplicar la ley en cada uno de los tres poderes (Tabla 4.1).

Tabla 4.1. Resumen del marco legislativo de las declaraciones juradas de Argentina

Legislación válida para los tres poderes	Poder	Marco regulatorio	Contenido	Autoridad de aplicación
Ley Nº 25.188 de Ética en el Ejercicio de la Función Pública	Poder Ejecutivo	Decreto Nº 895/13	Establece a la Oficina Anticorrupción (OA) como la autoridad de aplicación que publica las declaraciones patrimoniales (sin el anexo reservado) en Internet y publica un listado de los servidores públicos que no cumplieron con su obligación de presentar su declaración patrimonial.	Oficina Anticorrupción
Ley Nº 26.857 modificatoria de la ley de ética		Resolución General Nº 3511/13	Los servidores públicos deben presentar su declaración patrimonial (formulario 1245) a través del portal web de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP). Respecto de aquellos servidores públicos que presenten su declaración correspondiente al Impuesto a las Ganancias y sobre los Bienes Personales, la declaración patrimonial se completa automáticamente con la información brindada en los formularios impositivos. Luego los formularios se remiten automáticamente a la OA.	
		Resolución Nº 1695/13	Ratifica las disposiciones de la Resolución General y dispone que aquellos que quisieran consultar una declaración patrimonial deberán identificarse y serán sancionados según la Ley Nº 25.188 y la Ley Nº 25.326 si las declaraciones fueran usadas de manera ilegal.	
	Poder Judicial	Resolución Nº 237/14	Es de aplicación a los **magistrados de los tribunales inferiores** y establece el alcance de la declaración patrimonial que replica la información solicitada al Poder Ejecutivo. La Presidencia del Consejo de la Magistratura de la Nación tiene a su cargo la recepción, custodia, registro y archivo de las declaraciones patrimoniales. Asimismo, la Presidencia informará a la Comisión de Disciplina y Acusación del Consejo de la Magistratura de la Nación en el caso de incumplimiento a fin de que se apliquen las sanciones correspondientes	Para los magistrados de los tribunales inferiores: Presidencia del Consejo de la Magistratura de la Nación
		Acordadas Nº 23/13 y Nº 9/14	Es de aplicación a los **ministros de la Corte Suprema** y la Secretaría General de Administración como el órgano a cargo de la recepción, custodia, registro y archivo de las declaraciones patrimoniales. Establece qué información incluirá la declaración, la cual es similar a aquellas del Poder Ejecutivo.	Para la Corte Suprema de Justicia: Secretaría General de Administración
	Poder Legislativo	Disposiciones de la Secretaría Administrativa Nº 46/14 y Nº 94/14	Para la **Cámara de Diputados,** la Disposición Nº 46/14 establece quién está obligado a declarar, cuándo y cómo. Además de los representantes nacionales, el personal que revista cargo no inferior a director y todo funcionario o empleado público que integre comisiones de adjudicaciones de licitaciones o de compras o participe en la toma de decisiones de licitaciones o compras. Los diputados deberán presentar sus declaraciones ante la Dirección General de Co-ordinación Administrativa- Secretaría Administrativa de la Cámara de Diputados, mientras que el resto de los sujetos obligados deberá presentar sus declaraciones ante la Dirección General de Recursos Humanos.	Congreso de la Nación
		Resolución de la Secretaría Administrativa Nº 24/14	Para el **Senado,** la Dirección General de Recursos Humanos es la encargada de comunicar a la AFIP el listado de los funcionarios obligados, de recibir copias de las declaraciones (con excepción de los Senadores quienes cumplirán con la presentación ante la Secretaría Administrativa) y de transmitir esta documentación a la OA. La Dirección General de Auditoría y Control de Gestión del Senado tiene a su cargo la custodia y el archivo de las declaraciones.	Honorable Senado de la Nación

4.2. Fortalecer el proceso de presentación: Adaptar la forma y los procesos para que se adecúen mejor a los objetivos del sistema

4.2.1. Como la mayoría de países de la OCDE, Argentina aplica un enfoque basado en riesgos

El alcance del sistema de declaraciones juradas de Argentina es de aplicación a los tres poderes, incluidas las sociedades del Estado, las fuerzas armadas y la policía. Tiene un enfoque basado en el riesgo en tanto que no requiere que todos los servidores públicos declaren su patrimonio, sino que solamente obliga a aquellos que enfrentan un mayor riesgo de corrupción debido a su cargo. En particular, de acuerdo al artículo 5 de la Ley Nº 25.188 modificado por el artículo 2 de la Ley Nº 26.857, ellos son:

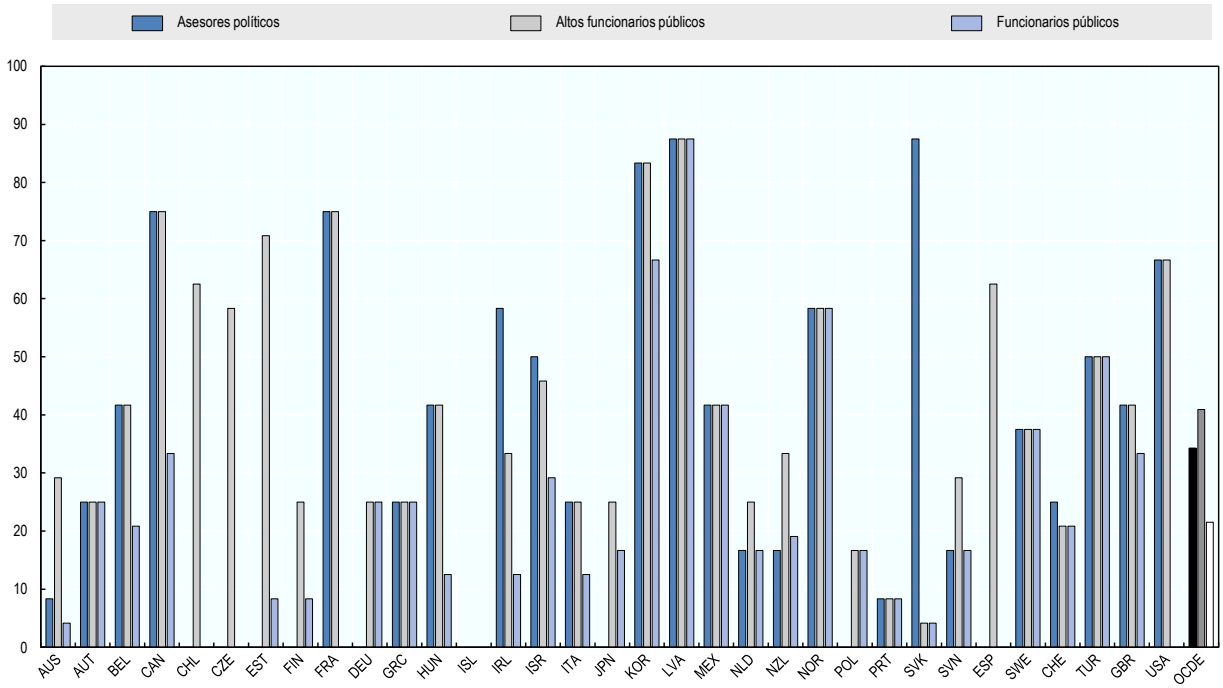
- El presidente y el vicepresidente;
- Los senadores y los diputados y el personal que trabaja en el Poder Legislativo con jerarquía que no sea inferior a director;
- Los magistrados del Poder Judicial de la Nación y del Ministerio Público de la Nación y el personal que se desempeña en el Poder Judicial de la Nación y el Ministerio Público de la Nación, con cargo no inferior a secretario o equivalente;
- El defensor del pueblo de la Nación y sus adjuntos;
- El jefe de gabinete de ministros, los ministros, los secretarios y los subsecretarios del Poder Ejecutivo Nacional;
- El síndico general de la nación y el síndico general adjunto, el presidente y los auditores generales de la Auditoría General de la Nación, las autoridades superiores de los entes reguladores y los demás organismos que integran los sistemas de control del sector público nacional, y los miembros de organismos jurisdiccionales administrativos, los auditores federales y el personal de las auditorías federales, con cargo o función no inferior a director o equivalente;
- Los embajadores, cónsules y servidores públicos destacados en misión oficial permanente en exterior;
- El personal en actividad de las Fuerzas Armadas, de la Policía Federal Argentina, de Gendarmería Nacional, de la Prefectura Naval Argentina y del Servicio Penitenciario Federal, con jerarquía no menor a coronel o equivalente;
- Los rectores, decanos y secretarios de las universidades nacionales;
- Los servidores o empleados públicos con categoría o función no inferior a la de director o equivalente, que presten servicio en la administración pública nacional, centralizada o descentralizada, las entidades autárquicas, los bancos y entidades financieras del sistema oficial, las obras sociales administradas por el Estado, las empresas del Estado, las sociedades del Estado y el personal con similar categoría o función, designado a propuesta del Estado en las sociedades de economía mixta, en las sociedades anónimas con participación estatal y en otros entes del sector público;
- Todo servidor o empleado público encargado de otorgar habilitaciones administrativas para el ejercicio de cualquier actividad, como también todo servidor o empleado público encargado de controlar el funcionamiento de dichas actividades o de ejercer cualquier otro control en virtud de un poder de policía;
- Los servidores públicos que integran los organismos de control de los servicios públicos privatizados, con categoría no inferior a la de director;
- Todo servidor o empleado público que integre comisiones de adjudicación de licitaciones, de compra o de recepción de bienes, o participe en la toma de

decisiones de licitaciones o compras y todo servidor público que tenga por función administrar un patrimonio público o privado, o controlar o fiscalizar los ingresos públicos cualquiera fuera su naturaleza;

- Los directores y administradores de las entidades sometidas al control externo del Congreso de la Nación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 120 de la Ley Nº 24.156.

El enfoque centrado y reducido de Argentina se encuentra en línea con la mayoría de los países miembros de la OCDE (Figura 4.1 y Recuadro 4.1). En razón de las facultades para tomar decisiones, los funcionarios electos y los altos funcionarios son más influyentes y se encuentran ante un mayor riesgo de captura o corrupción. El foco en los funcionarios electos y los altos funcionarios públicos de todos los poderes saca el máximo provecho de las capacidades de los órganos responsables al no sobrecargarlos con excesivas cantidades de declaraciones sin que cuenten con los recursos humanos o financieros apropiados.

Figura 4.1. La mayoría de los países miembros de la OCDE cuenta con requisitos de declaración más estrictos para los principales decisores



Nota: En el momento en que se realizó la encuesta, Lituania aún no era miembro de la OCDE.
Fuente: OECD (2014), Survey on Managing Conflict of Interest in the Executive Branch and Whistleblower Protection, OECD, Paris.

Recuadro 4.1. El sistema de declaraciones juradas de Francia

Desde 1988, los servidores públicos franceses están obligados a declarar su patrimonio para evitar el enriquecimiento ilícito. Hasta finales de 2013, la Comisión de Transparencia Financiera en la Política tenía a su cargo controlar dichas declaraciones. A raíz de varios escándalos, se creó la Autoridad Superior para la Transparencia en la Vida Pública (*Haute Autorité pour la transparence de la vie publique*, HATVP) con facultades legales más amplias para asegurar una auditoría eficaz de las declaraciones juradas.

La HATVP recibe y audita las declaraciones juradas de 14 000 políticos y servidores públicos de alto rango:

- Miembros del Gobierno, Parlamento y Parlamento Europeo;
- Importantes funcionarios locales electos y sus principales asesores;
- Asesores del presidente, miembros del Gobierno y presidentes de la Asamblea Nacional y del Senado;
- Miembros de autoridades administrativas independientes;
- Altos servidores públicos nombrados por el Consejo de Ministros;
- Directores Ejecutivos (CEO) de empresas públicas o parcialmente públicas.

Las declaraciones patrimoniales deben presentarse en línea al asumir un cargo, cuando ocurre un cambio sustancial en el patrimonio y al dejar dicho cargo. La información presentada en la declaración se refiere a bienes inmuebles, bienes muebles (por ejemplo, activos financieros, seguros de vida, cuentas bancarias, vehículos) y cualquier préstamo y deuda financiera existente. La HATVP verifica las declaraciones e investiga posibles omisiones o variaciones inexplicables en el patrimonio durante el ejercicio del cargo. Todas las declaraciones son controladas sistemáticamente para algunos grupos específicos, como miembros del Gobierno y miembros del Parlamento. Para los servidores públicos que desempeñan otras funciones, se establece un plan de control con controles sistemáticos para ciertas funciones específicas y controles aleatorios para otras. La HATVP cuenta con atribuciones para remitir casos al fiscal para su investigación penal. Además, supervisa el procedimiento de verificación fiscal de los miembros del Gobierno.

Fuente: Basado en información proporcionada por la Autoridad Superior para la Transparencia en la Vida Pública.

En el Poder Ejecutivo Nacional, las direcciones de recursos humanos (RR. HH.) supervisan la presentación de las declaraciones patrimoniales. Ello incluye la creación y la actualización del listado de los funcionarios obligados en cada organismo, que se transmite en papel a la Oficina Anticorrupción (OA). La OA luego ingresa la información en su base de datos en línea. Este procedimiento toma mucho tiempo y conlleva el alto riesgo del error humano. En las entrevistas realizadas durante la misión de investigación de la OCDE se informó que ha existido cierta confusión respecto de los criterios para determinar quiénes son los "servidores públicos con cargo no inferior a director" ya que no existe una armonización sobre la denominación de cargos a lo largo del sector público. A pesar de que la OA brinda asesoramiento a las direcciones de recursos humanos respecto de casos que susciten dudas, la misma parece no estar sistematizada. Sin embargo, como autoridad de aplicación, la OA tiene el poder de decisión final sobre el

listado. A fin de crear un listado más armonizado de funcionarios obligados, la OA podría preparar una guía escrita sobre el tipo de funciones que son equivalentes al cargo de director, que podría servir como referencia rápida en caso de dudas además del concepto genérico de funciones de la propia ley. Este podría basarse en la Resolución 6/2000 que especifica el alcance de las disposiciones legales.

Para automatizar este proceso y evitar errores humanos, podría sacarse provecho de la Estructura Base Integrada de Información de Empleo Público y Salarios (BIEP), creada recientemente (Recuadro 4.2). La información también incluye el tipo de cargo: autoridades superiores (ministro, secretario, subsecretario, jefe del organismo), miembros del gabinete, alta dirección, cargo no gerencial. Una vez establecida, la BIEP podría incluir información sobre la obligación de presentar declaraciones patrimoniales. Ello podría vincularse con el tipo de cargo, ya incluido en la base. No obstante, también se necesitaría incluir a aquellas personas que tienen que presentar una declaración debido a sus funciones, como ser los servidores a cargo de las contrataciones públicas. Al incluir una sección separada con la obligación de presentación, se crearía en la Secretaría de Modernización un listado centralizado de los funcionarios obligados dentro del Poder Ejecutivo, el cual sería obligatorio transmitir periódicamente a la OA. De esta manera, la OA estaría menos supeditada a las direcciones individuales de recursos humanos. Esta información, podría contrastarse con regularidad con otras fuentes para garantizar su exactitud, por ejemplo, la cantidad total de personas empleadas en un organismo.

Recuadro 4.2. Centralizar la Información de Empleo en Argentina

La Estructura Base Integrada de Información de Empleo Público y Salarios (BIEP) se creó en 2017 para centralizar la información de empleo para todo el Sector Público de Argentina, a nivel nacional. La Dirección Nacional de Gestión de Información y Política Salarial dependiente de la Secretaría de Empleo Público administra el sistema y recibe la información de los diferentes organismos y la procesa y estandariza. La BIEP reúne datos sobre:

- La cantidad total de personas empleadas
- Las relaciones familiares de las personas empleadas
- Los niveles de estudio cursados por las personas empleadas
- Los vínculos contractuales con el sector público de las personas
- Los resultados de evaluaciones de desempeño
- El presentismo/ausentismo
- El régimen disciplinario
- Liquidaciones de haberes u otro tipo de retribuciones

En la base de datos pueden incluirse nuevos tipos de información según evolucionen las necesidades del sistema. La información se toma de varias fuentes, tales como los sistemas de gestión, administración e información de recursos humanos, registros electrónicos como las estructuras organizativas y la información proporcionada directamente por los organismos. La Secretaría de Modernización revisa la calidad de los datos suministrados y notifica a los organismos en el caso de información faltante o inconsistencias para su rectificación. Los datos se actualizan mensualmente, salvo los resultados de las evaluaciones de desempeño y el régimen disciplinario que se actualizan tan pronto como ocurren.

Fuente: Secretaría de Modernización.

4.2.2. La prevención e identificación de conflictos de intereses requiere más información

En Argentina, los objetivos declarados del sistema de declaraciones son la promoción de la transparencia, la detección del enriquecimiento ilícito y la prevención de conflictos de intereses. A fin de servir a este doble propósito, se esperaría que el sistema reúna información sobre los activos financieros (ingresos, bienes muebles o inmuebles, acciones, etc.) e información sobre las fuentes de ingresos, empleos externos y anteriores y otros intereses financieros. No obstante, desde la reforma del sistema de declaraciones patrimoniales en 2013 (artículo 4 de la Ley Nº 26.857), se ha limitado la información disponible para el público en general y las autoridades de aplicación, como es la OA. Esta limitación concierne específicamente al tipo de información necesaria para la prevención de los conflictos de intereses. Esto socava gravemente el objetivo del sistema de promover la transparencia.

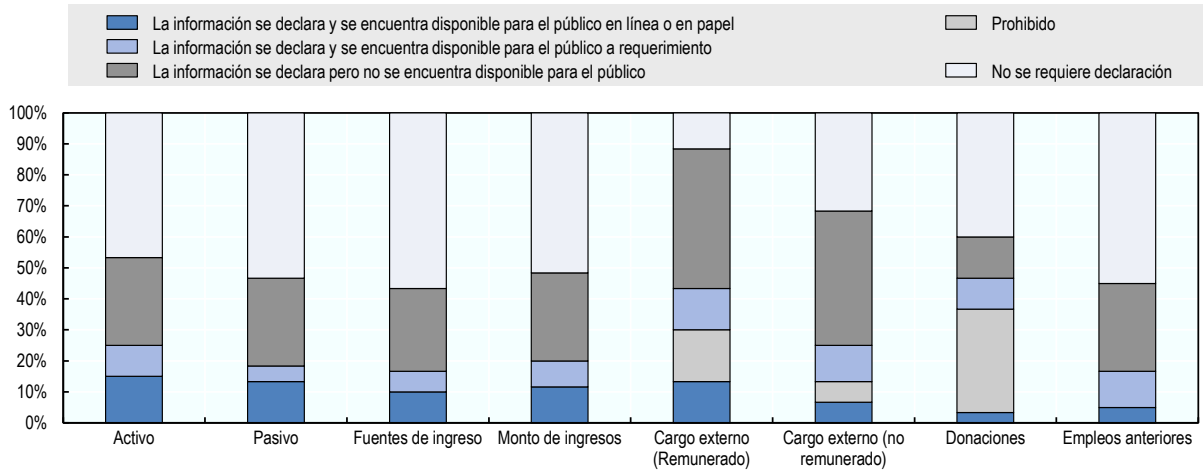
Desde la reforma del sistema de declaraciones, que ordenó equiparar las declaraciones patrimoniales a las declaraciones impositivas, la declaración recaba la siguiente información no exhaustiva:

- Bienes inmuebles y las mejoras que se hayan realizado en ellos;
- Bienes muebles;
- Otros bienes muebles, determinando su valor en conjunto;
- Capital invertido en títulos, acciones y demás valores cotizables o no en bolsa, o en explotaciones personales o societarias;
- Monto de los depósitos en bancos u otras entidades financieras, de ahorro y provisionales, nacionales o extranjeras, tenencias de dinero en efectivo en moneda nacional o extranjera
- Créditos y deudas hipotecarias;
- Ingresos y egresos anuales derivados del trabajo en relación de dependencia o del ejercicio de actividades independientes y/o profesionales;
- Ingresos y egresos anuales derivados de rentas o de sistemas previsionales.

Esta información se incluye en el anexo público de la declaración, accesible para el público en general y las autoridades de aplicación, como la OA. El anexo reservado, que es únicamente accesible si se inicia un proceso judicial, brinda mayores detalles sobre la información solicitada, como por ejemplo, la individualización de cada bien, su ubicación, tamaño, valor de compra y valuación impositiva, titularidad, porcentaje de participación o, en el caso de rentas, origen de los fondos. El anexo reservado también incluye información sobre actividades externas e información básica sobre cónyuges e hijos menores del servidor público.

El tipo de información solicitada a los servidores públicos en Argentina varía significativamente de la información solicitada en otros países miembros de la OCDE, en particular, en cuanto a la información no financiera (Figura 4.2).

Figura 4.2. Tipo de información declarada en el Poder Ejecutivo de los países miembros de la OCDE



Fuente: OECD (2013), Government at a Glance.

Recuadro 4.3. Contenido del formulario de declaración patrimonial y de ingresos en los Estados Unidos de América

El principal objetivo del Formulario de Declaración Patrimonial y de Ingresos de los EE.UU. es la detección y la prevención de situaciones de conflicto de intereses. Los altos servidores públicos, como ser el presidente, el vicepresidente y altos servidores públicos del Ejecutivo, que se encuentran por encima de cierta escala de salario junto con sus cónyuges e hijos menores, necesitan presentar el formulario 278 disponible públicamente. Este formulario contiene la siguiente información:

Patrimonio

- Participaciones en bienes comerciales o societarios, o para inversión o la generación de ingresos (bienes inmuebles, acciones, bonos, títulos valores, contratos a futuro, titularidad indirecta de fideicomisos o patrimonios, jubilaciones, pensiones y rentas vitalicias, fondos comunes de inversión, campos, etc.) que cumplen los límites de información; se declaran según la categoría de valores)

Fuentes y montos de ingresos

- Fuentes, tipo e importe por categoría de valor de los ingresos de inversión que alcanzan un monto umbral
- Fuentes y montos exactos de ganancias devengadas (que no fuera por el empleo en el gobierno estadounidense), incluidos honorarios

Operaciones

- Compras, ventas y permutas de bienes inmuebles y valores que son alcanzados por los umbrales de información

Pasivos

- Acreedores, monto por categoría y condiciones de la obligación que alcanzan un monto límite en cualquier momento durante el periodo de información (las grandes excepciones incluyen hipotecas de vivienda personal, ciertos préstamos familiares y algunas obligaciones por créditos de renovación automática)

Dádivas y reembolsos

- Dádivas y reembolsos alcanzados por los umbrales de información

Cargos fuera del Estado

- Cargos como funcionario de una sociedad, director, fiduciario, socio, propietario, representante, empleado o consultor

Acuerdos y arreglos con respecto a empleos anteriores o futuros

- Partes de un acuerdo o arreglo, y sus términos y condiciones, con respecto a empleos futuros, licencias, pagos, pagos de participación en planes de beneficios de un empleador anterior y/o participación actual en éste

Grandes clientes (solamente funcionarios obligados por primera vez)

- Identificación de cada fuente de ingresos por sobre un monto límite generado por la prestación de servicios personales para dicha fuente

Fuente: World Bank. 2013. *Income and Asset Disclosure: Case Study Illustrations*. Directions in Development. Washington, DC: World Bank. doi:10.1596/978-0-8213-9796-1.

En comparación con el formulario de declaración anterior a 2013, el formulario actual (Formulario 1245) es un retroceso. Comparando el formulario con las declaraciones patrimoniales y de ingresos estadounidenses, cuyo objetivo específico es prevenir los conflictos de intereses, puede verse que el formulario de Argentina no incluye la mayor parte de la información necesaria para evaluar una situación de conflicto de interés (Recuadro 4.3). No incluye información sobre cargos externos no remunerados, como ser cargos en consejos de partidos políticos, fundaciones, caridades o trabajo voluntario. De manera similar, la declaración no incluye ninguna información sobre empleos anteriores, lo cual socava el propósito de las declaraciones, que es prevenir situaciones de conflicto de intereses. Los cargos anteriores desempeñados por los servidores públicos podrían, por ejemplo, influir en las decisiones políticas o crear la apariencia de que no se han tomado decisiones sobre la base del interés público, sino según el interés de ciertas partes (capítulos 3 y 7). La información sobre cargos anteriores a su función pública debería recolectarse en pos de la transparencia y para evitar conflictos de intereses. Asimismo, al optar por no incluir información sobre empleos anteriores, el nuevo formulario público de declaración también infringe el artículo 12 de la ley de ética pública, que no fue modificado por la Ley Nº 26.857 y que aún se encuentra vigente. El artículo 12 establece que aquellos servidores públicos cuyo acceso a la función pública no sea resultado directo del sufragio universal, incluirán en la declaración jurada sus antecedentes laborales, al solo efecto de facilitar un mejor control respecto de los posibles conflictos de intereses que puedan plantearse.

Al incluir solo la información ya presentada en la declaración impositiva en el anexo público de la declaración patrimonial, toda información adicional se transfiere al anexo reservado o se omite completamente, como se indica más arriba. La limitación del acceso a esta información impacta gravemente en las funciones de verificación y auditoría (véase el apartado 4.3). En consecuencia, para facilitar un proceso de auditoría eficaz, Argentina podría considerar separar la declaración impositiva y patrimonial y ampliar el tipo de información solicitada. Además de la información sobre empleos anteriores y externos, debería especificarse un umbral para la declaración de bienes inmuebles y muebles. Los bienes que superen el umbral se detallarían individualmente, mientras que para aquellos por debajo de ese límite podría indicarse el valor acumulado. De hecho, el artículo 17 del proyecto de ley que reformaría integralmente la ley de ética pública propone introducir un umbral de 15 veces el salario mínimo vital y móvil. Además, exigir un número de registro, cuando corresponda (por ejemplo, para automóviles) mejoraría el proceso de verificación, al permitir una comparación automática de los datos. En particular para los bienes inmuebles, debería obtenerse la información sobre otros co-titulares y la valuación fiscal, además del valor de compra. Para las deudas, debería incluirse la fecha en la que se contrajo la obligación y la fecha de cancelación. Asimismo, respecto de las declaraciones patrimoniales que se presentan al dejar el cargo, debería identificarse a los futuros empleadores, en caso de ya conocerlos. Además, el formulario de declaración debería incluir información sobre socios y niños a cargo. Si se modificara de la manera indicada, la declaración patrimonial cumpliría el objetivo dual del sistema que es detectar el enriquecimiento ilícito y prevenir las situaciones de conflicto de intereses.

4.2.3. Podría definirse explícitamente la titularidad indirecta e incluirse como una forma de posesión de bienes para las personas políticamente expuestas

El actual formulario de declaración solamente pide a los servidores públicos declarar los bienes de su titularidad directa o de la titularidad directa de los miembros de su familia. La limitación de los bienes a la titularidad directa conlleva el riesgo de omisión de información. Por ejemplo, excluiría acciones de la titularidad de un fideicomiso que hubiera constituido el servidor público. Al no incluir información sobre bienes cuyo titular directo no sea el servidor público, pero quien sí tiene el control efectivo, se crea un vacío que permite a los servidores públicos corruptos ocultar sus bienes del escrutinio. Consecuentemente, Argentina podría exigir que los servidores públicos no solo declaren lo que es suyo legalmente, sino también aquello que usan, gozan y controlan efectivamente, a pesar de estar a nombre de un tercero (Rossi, Laura Pop and Tammar Berger, 2017[3]). Debido a que el riesgo de la titularidad indirecta es más relevante para los altos servidores públicos, ésta podría constituir una categoría de declaración complementaria solo para aquellos servidores públicos que se ajusten a la definición de persona políticamente expuesta, proporcionada por el artículo 1 de la Resolución Nº 52/2012.

En virtud de que el concepto de la titularidad indirecta no ha sido incluido hasta ahora, puede esperarse que ni el personal de la OA ni el de las direcciones de recursos humanos de los organismos estén tan familiarizados con el mismo. Para poder efectivamente monitorear la implementación y brindar asesoramiento sobre el nuevo requisito, la unidad de información financiera y expertos en combatir el lavado de dinero podrían concientizar y sensibilizar al personal para que reconozca información sospechosa. Como segunda medida, deberían redactarse lineamientos que brinden ejemplos de cómo un servidor público podría ser titular indirecto de bienes o ciertos derechos (Rossi, Laura Pop and Tammar Berger, 2017[3]).

4.2.4. Podría mejorarse el sistema de presentación electrónica mediante el uso de la firma digital para la autenticación de las declaraciones

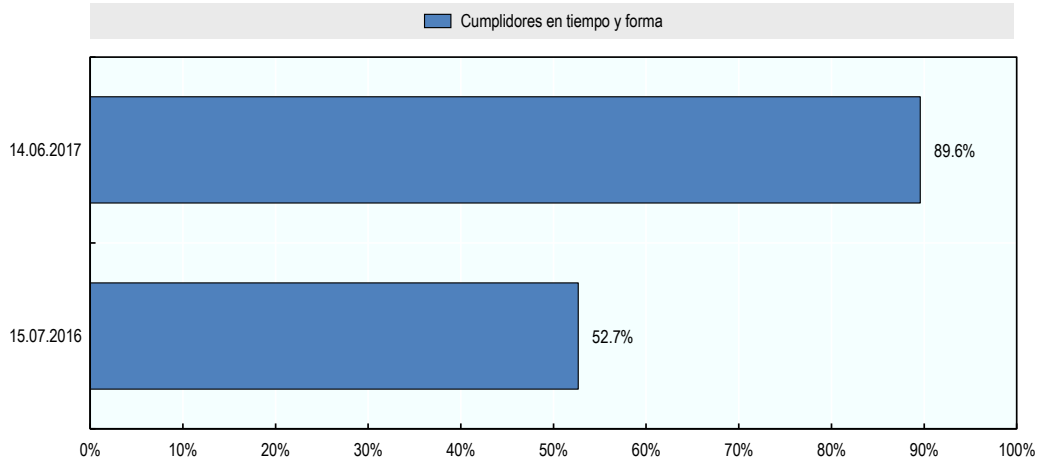
En comparación con la mayoría de los países, el proceso de presentación de Argentina es casi completamente electrónico. No obstante, a la actualidad los funcionarios obligados todavía necesitan imprimir las declaraciones y validarlas con su firma en papel. Esto adiciona un paso en el proceso de presentación. Las copias en papel se envían a las direcciones de recursos humanos que, a su vez, las transmiten a la OA, salvo respecto al cinco por ciento de los servidores públicos de mayor jerarquía, quienes envían sus declaraciones directamente a la OA. Al crear una base legal para el uso de la firma digital como autenticación de la declaración, el proceso de presentación podría avanzar para ser totalmente electrónico y eliminar el paso administrativo adicional. El archivo electrónico podría transmitirse tanto a la OA como a la dirección de recursos humanos responsable de archivarlo.

4.2.5. Usar las ciencias del comportamiento para incentivar a que los servidores públicos cumplan con la obligación de declarar su patrimonio

En Argentina, la OA incentiva regularmente a los servidores públicos a cumplir con sus obligaciones de declarar su patrimonio. La OA ha publicado información detallada y preguntas frecuentes sobre el objetivo del sistema, quién, qué y cómo los servidores públicos necesitan declarar su patrimonio, la disponibilidad pública, las sanciones aplicables y cómo proceder si el servidor público observa un error en la declaración. Asimismo, la OA publica en Twitter y en su sitio web recordatorios generales para que los servidores públicos declaren su patrimonio. Además, incentiva a las direcciones de recursos humanos a que recuerden a aquellos obligados en sus respectivas entidades respecto de su obligación de presentación.

La tasa de cumplimiento de presentación de la declaración patrimonial ha aumentado significativamente en los últimos dos años hasta alcanzar casi el 90% (Figura 4.3). No obstante, considerando la tasa de cumplimiento individual de cada organismo, pueden notarse grandes diferencias. Por ejemplo, para el caso de las declaraciones del 2016, en octubre de 2017 el Ministerio de Energía tiene una tasa de cumplimiento del 45,28% y la Jefatura de Gabinete de Ministros del 67,24%. Por debajo se encuentra la Autoridad Regulatoria Nuclear con una tasa de cumplimiento del 0%. (Infobae, 2017[4]).

Figura 4.3. Cumplimiento con la obligación de presentar la declaración patrimonial



Fuente: Oficina Anticorrupción (2017), Informe

Basándose en las observaciones de la ciencia conductual, Argentina podría enviar recordatorios antes del vencimiento de la presentación. Por ejemplo, se ha demostrado que los recordatorios aumentan de manera significativa el cumplimiento fiscal (Hallsworth et al., 2017[5]). Un recordatorio oportuno podría superar la combinación ocasional de razones para no cumplir, como ser la inercia, la postergación, las obligaciones encontradas y el simple olvido (Sunstein, 2014[6]). Para que se destaque el recordatorio, el mensaje debería personalizarse según el receptor e idealmente permitirle que actúe directamente al recibirlo, incluyendo un enlace (*link*) a la declaración en línea (World Bank, 2015[7]). Idealmente, el mensaje se dirigiría al receptor directamente por su nombre.

En un proyecto piloto, la OA, en colaboración con las direcciones de recursos humanos, podría probar diferentes mensajes recordatorios y enviarlos a través de correo electrónico en alguno de los organismos con baja tasa de cumplimiento. Una vez que se demuestre la efectividad del recordatorio, esto podría implementarse en otros organismos. Ejemplos de los diferentes mensajes de referencia podrían ser los siguientes:

- *Regla del organismo:* Nueve de cada diez servidores públicos presentan su declaración patrimonial en tiempo y forma.
- *Regla de la minoría:* Nueve de cada diez servidores públicos presentan su declaración patrimonial en tiempo y forma. Usted es actualmente parte de la pequeña minoría de personas que aún no lo ha hecho.
- *Condición de minoría:* Usted es actualmente parte de la pequeña minoría de personas que aún no ha presentado su declaración patrimonial.
- *Regla de fracción restrictiva:* Nueve de cada diez personas están de acuerdo con que todos están obligados a declarar su patrimonio y deberían hacerlo en tiempo y forma.
- *Regla ética:* Contribuya a la integridad pública de Argentina. Presente su declaración patrimonial en tiempo y forma.
- *Acción colectiva:* ¡La integridad depende de cada uno de nosotros! Presente su declaración patrimonial en tiempo y forma.
- *Sanción:* ¡No sea sancionado! Presente su declaración patrimonial en tiempo y forma (adaptado de (Hallsworth et al., 2017[5]).

Más allá de los esfuerzos comunicativos para aumentar el cumplimiento de la obligación de presentación, las herramientas de comunicación pueden también ser utilizadas para ayudar a los declarantes. Los servicios de comunicación en línea (*chat*), las guías detalladas o el personal de soporte específico pueden facilitar el proceso de presentación, hacer que lleve menos tiempo para los usuarios y como resultado, incrementar la calidad de la información recabada (Rossi, Laura Pop and Tammar Berger, 2017[3]). Como una primera medida, en el formulario de presentación electrónica Argentina podría presentar información que responda a preguntas frecuentes y evite los errores comunes. Para brindar mayor orientación personal, los puntos de contacto de integridad, cuya creación dentro de los organismos es recomendada (véase el capítulo 1), podrían incentivar a los servidores públicos a que los contacten en caso de dudas. Esto podría llevarse a cabo distribuyendo folletos con los principales detalles y los objetivos del sistema de declaraciones o publicando un mensaje corto en la plataforma interna. Al realzar la importancia de declarar su situación patrimonial y al concientizar, puede crearse una cultura de integridad más fuerte.

Dado que el objetivo del sistema de declaraciones patrimoniales es prevenir las situaciones de conflicto de intereses además de detectar el enriquecimiento ilícito, la OA y posiblemente los puntos de contacto de integridad deberían enfatizar claramente el propósito de la prevención en cuanto a los conflictos de intereses, resaltando herramientas de apoyo, así como los procesos para poner fin a una situación de conflicto de intereses. Debe comunicarse claramente que la presentación de la declaración no libera al servidor público de la resolución de un conflicto de intereses. Asimismo, las capacitaciones y las medidas de concientización sobre los conflictos de intereses deberían enfatizar también que la declaración anual no libera al servidor público de manejar las situaciones de conflicto de intereses que surjan *ad hoc*.

4.3. Garantizar la verificación efectiva de la información presentada

Un sistema eficaz de verificación de la información presentada permite alcanzar el objetivo de detectar el enriquecimiento ilícito y prevenir los conflictos de intereses. A través de la verificación los datos revelan el panorama general sobre la exactitud de la declaración. Únicamente a través de este proceso pueden administrarse sanciones que resultan disuasorias del enriquecimiento ilícito y de las situaciones de conflicto de intereses (OCDE, 2011[8]).

De manera similar, la verificación puede fortalecer una cultura de integridad entre los servidores públicos. Las posibles situaciones de conflicto de intereses pueden ser detectadas a través de la verificación y posteriormente, aconsejarse a los servidores públicos sobre cómo manejar sus intereses privados a fin de evitar una situación de conflicto real.

La Unidad de Control y Seguimiento de las Declaraciones Juradas (UCSDJ) dependiente de la OA tiene la tarea de verificar el contenido de las declaraciones patrimoniales del Poder Ejecutivo nacional. El proceso de verificación incluye la comparación con la declaración de años anteriores, el análisis de la consistencia interna y la razonabilidad general de los datos, así como la corroboración de los datos declarados a través del cruce de información con registros públicos y otras fuentes de información disponibles. Sin embargo, podría hacerse más para recoger todos los beneficios del sistema.

4.3.1. Para garantizar una verificación efectiva, la Oficina Anticorrupción necesita tener acceso a la información reservada

El objetivo del proceso de verificación es garantizar la exactitud de las declaraciones patrimoniales. Esto significa, por un lado, que no se omite información y por el otro, que la información es exacta. Un proceso de verificación bien diseñado detecta inconsistencias, información mal declarada y otras señales de alerta, como ser una gran diferencia entre los ingresos y el gasto. Básicamente, la verificación brinda un panorama para detectar declaraciones falsas, variaciones injustificadas de riqueza, enriquecimiento ilícito, conflictos de intereses potenciales o reales, incompatibilidades e información relevante para las investigaciones de corrupción, delito fiscal o lavado de dinero (Rossi, Laura Pop and Tammar Berger, 2017[3]).

En Argentina, la capacidad de la OA para verificar eficazmente las declaraciones patrimoniales se vio gravemente restringida por la reforma del sistema en 2013, al fusionar la declaración patrimonial e impositiva. La OA solamente tiene acceso al anexo público de la declaración patrimonial. Las autoridades judiciales y la OA –con autorización del ministro de Justicia y Derechos Humanos- pueden acceder al anexo reservado. En la práctica, esto se traduce en que la OA tiene información a montones, pero no cuenta con los detalles de su fuente. Por ejemplo, en el caso de los ingresos, esto sería de suma importancia para detectar un posible conflicto de intereses. La OA tampoco tiene acceso a información sobre los metros cuadrados y la ubicación de bienes inmuebles. Ello dificulta, sino imposibilita, verificar si el valor monetario asignado a un bien, por ejemplo, tiene relación con el precio normal por los metros cuadrados y el área en que se encuentra dicho bien. La OA tampoco puede obtener información sobre las actividades externas y los socios comerciales y los contratos, posible fuente de conflicto de intereses. Asimismo, la poca información puede socavar gravemente la capacidad de la OA de corroborarla con otra base de datos.

La declaración patrimonial de los familiares puede ser una parte importante en el proceso de verificación. En Argentina, cónyuges, cohabitantes y menores deben presentar la misma información que el servidor público, excepto la información de antecedentes laborales. A pesar de que se incluye información sobre familiares en el anexo reservado, ésta no es accesible para la OA. Como resultado, los servidores públicos podrían usar a familiares para ocultar riqueza ilícita y evitar la verificación. Tal restricción al acceso a información reservada no permite que la OA utilice plenamente los métodos comunes de verificación.

En consecuencia, tal como contempla la actual reforma de la ley de ética podría otorgársele a la OA acceso a la información reservada. Ello aseguraría que pueda efectivamente cumplir su mandato de verificar las declaraciones respecto de indicadores de enriquecimiento ilícito o de posibles conflictos de intereses y asesorar a los funcionarios obligados sobre cómo evitarlos. Podría crearse un anexo adicional confidencial que contenga información de esta naturaleza, como ser detalles de cuentas bancarias y domicilios válidos. La consulta de esta información solamente sería posible para la OA con autorización del ministro de Justicia y Derechos Humanos o el Ministerio Público en una causa judicial.

4.3.2. El sistema de declaraciones tiene un sistema de verificación bien desarrollado

El proceso de verificación del sistema de declaraciones argentino se caracteriza por un alto nivel de madurez en comparación con los sistemas de otros países. Ello, en particular, en virtud de las medidas sistemáticas y estandarizadas adoptadas para verificar las declaraciones patrimoniales. La cantidad de servidores públicos que deben presentar una declaración (actualmente cerca de 50 000) es muy alta como para permitir la verificación de cada una en particular. No obstante, el sistema está diseñado para permitir la verificación sistemática de todas las declaraciones presentadas por el 5 por ciento de los servidores públicos con mayor jerarquía. Ello incluye los más altos miembros de la administración central, las fuerzas armadas, las fuerzas de seguridad, el sistema penitenciario federal, los órganos descentralizados dependientes del Ejecutivo, los embajadores, las universidades nacionales y los institutos de enseñanza y las fundaciones dependientes de la administración pública nacional. En particular, también incluye a los asesores del presidente, vicepresidente, jefe del Gabinete de Ministros, ministros, secretarios y subsecretarios del Poder Ejecutivo nacional.

Las restantes declaraciones de los servidores públicos de los niveles inferiores se verifican según diferentes criterios:

- Servidores públicos de un organismo o jerarquía en riesgo de corrupción
- Servidores públicos cuya declaración presenta señales de alerta sobre diferentes bases de datos
- Servidores públicos con expediente en la Dirección de Investigaciones
- Servidores públicos observados en análisis anteriores.

A pesar de que estos criterios cubren un amplio espectro de servidores públicos, la selección presenta el riesgo de excluir permanentemente de la verificación a ciertas categorías de servidores públicos que no estén comprendidas dentro de los criterios formales de riesgo establecidos que garantizan la verificación. Todos los servidores públicos, que por ley deben presentar sus declaraciones patrimoniales, han sido seleccionados a tal fin sobre la base de cierto nivel de exposición a riesgos de corrupción. En consecuencia, sus declaraciones deberían estar sujetas a verificación por lo menos una vez cada pocos años. Asimismo, la selección según los criterios establecidos puede estar mal direccionada por percepciones incorrectas sobre la corrupción. Para mitigar este riesgo, Argentina podría seleccionar una muestra basada en un sorteo anual aleatorio que garantice la elección de una muestra diferente cada año. De esta manera, todas las declaraciones estarían cubiertas a lo largo del tiempo. Además, podrían tomarse en cuenta en la selección del proceso de verificación los informes de medios y las denuncias internas (Hoppe and Kalnin, 2014[9]). Esto necesitaría alinearse con las capacidades de personal de la OA para así garantizar una verificación más extendida. En Francia, por ejemplo, se inicia un proceso de auditoría detallada de las declaraciones patrimoniales y de intereses según la exposición al riesgo, información faltante o errónea o presentación tardía, anormalidades en años anteriores, informes de sociedades civiles y una selección aleatoria informatizada (Recuadro 4.4).

Recuadro 4.4. El proceso de verificación de declaraciones patrimoniales y de intereses en Francia

En Francia, el Consejo de la Autoridad Superior define y adopta un plan de control anual. Se basa en la exposición al riesgo, cargos ocupados y jerarquía de las diferentes categorías de servidores públicos. El proceso de verificación de las declaraciones patrimoniales y de intereses implica tres niveles diferentes:

Verificación básica: una vez recibida la declaración, se realiza una primera verificación formal de los datos declarados. Esta verificación corrobora que los servidores públicos que presentan una declaración se encuentren dentro de la jurisdicción de la Autoridad Superior (verificación de elegibilidad) y además que las declaraciones estén completas (verificación de declaraciones íntegras).

Verificación simple: la integridad, la exactitud y la consistencia del contenido se verifica para asegurarse de que no existan omisiones, evaluaciones erróneas o falencias. De esta manera, se corrobora la coherencia de la declaración, las omisiones importantes o las variaciones inexplicables del patrimonio para que luego pueda detectarse el enriquecimiento ilícito. Asimismo, pueden identificarse las posibles situaciones de conflicto de intereses.

Verificación de auditoría: Una selección de declaraciones está sujeta a un proceso de verificación auditora más en detalle. Este proceso de auditoría se inicia por:

- Exposición específica a factores de riesgo;
- El hecho de que, dada la verificación formal, las declaraciones sean visiblemente incompletas, se envíen con demora o fueran erróneas (35% de los controles en detalle de 2016);
- Señales de alerta (sociedades civiles, ciudadanos, otras administraciones, etc.);
- Una verificación aleatoria, seleccionada entre todas las categorías de funcionarios obligados, de manera aleatoria y por una computadora (25% de los controles en detalle de 2016);
- Anormalidades reveladas en el control de variaciones patrimoniales durante el mandato o el ejercicio del cargo (40% de los controles en detalle de 2016).

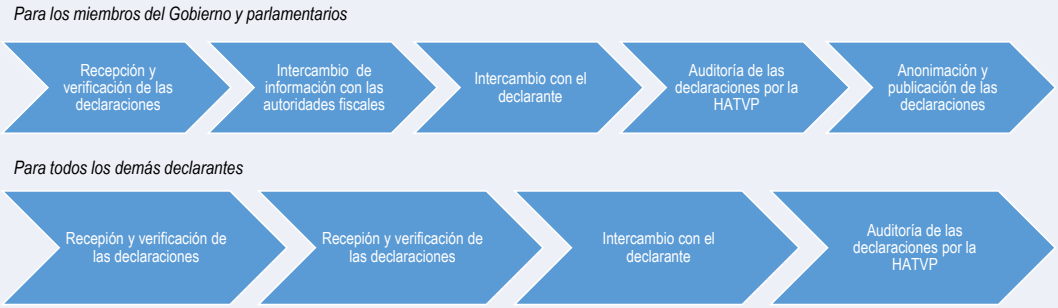
Fuente: Basado en información brindada por la Autoridad Superior para la Transparencia en la Vida Pública (*Haute Autorité pour la transparence de la vie publique*, HATVP).

El proceso de verificación se lleva a cabo según un proceso estandarizado que establece de manera precisa los procedimientos, como la verificación con bases de datos externas y el análisis de señales de alerta e inconsistencias o que garantiza la remisión del expediente a las autoridades de investigación. Para fortalecer los procesos de verificación la OA debería proponerse la integración de una mayor cantidad de bases de datos relevantes que facilitarían una verificación automática. Por ejemplo, en Francia la Alta Autoridad para la transparencia de la vida pública (*Haute Autorité pour la transparence de la vie publique*, HATVP) puede solicitar información de cualquier institución o particular considerado útil para el proceso de control interno (Recuadro 4.5).

Recuadro 4.5. El sistema de declaraciones patrimoniales y de intereses de Francia: Facultades ampliadas para verificar declaraciones y corroborar datos

Para cumplir con su mandato, la HATVP tiene derecho a solicitar a las autoridades fiscales el análisis de las declaraciones y el acceso a documentos externos o cualquier información fiscal que considere de interés. Asimismo, la HATVP puede exigir información a instituciones y a personas que tengan información útil para el proceso de auditoría. Las declaraciones patrimoniales de los ministros del Gobierno y de los miembros del Parlamento se transmiten a la Dirección General de Finanzas Públicas y, a cambio, la administración fiscal proporciona a la Autoridad Superior "toda información que permita evaluar la exhaustividad, la exactitud y la sinceridad de la declaración patrimonial. En particular, los comprobantes de pago del impuesto a las ganancias del interesado y, de corresponder, los comprobantes de pago del impuesto a la riqueza". Los servidores públicos de la administración fiscal quedan eximidos de la obligación de secreto profesional respecto de los miembros y relatores de la Autoridad Superior. Los ciudadanos también pueden denunciar ante la Autoridad Superior cualquier irregularidad que detecten en las declaraciones en línea.

Proceso de verificación y auditoría



Fuente: Basado en información brindada por la Autoridad Superior para la Transparencia en la Vida Pública (*Haute Autorité pour la transparence de la vie publique*, HATVP).

Si se detecta una irregularidad o inconsistencia en los pasos mencionados precedentemente, se envía un "pedido de aclaración" formal al servidor público a través de las direcciones de recursos humanos. Si no se brinda una aclaración o corrección satisfactoria, el caso se remite a la Subsecretaría de Investigaciones Anticorrupción. En los casos de posibles conflictos de intereses, la Subsecretaría de Integridad y Transparencia de la OA asesora al servidor público respecto de los pasos adecuados para manejar el conflicto.

4.3.3. Argentina podría incrementar la información disponible al público

Los sistemas de declaraciones pueden servir para construir una mayor confianza en el gobierno por parte de los ciudadanos, ya que el acto de divulgación pública es una señal para los ciudadanos de que los servidores públicos están comprometidos a proteger el interés público y están abiertos al control y escrutinio público. Hacer que las declaraciones estén disponibles para el público en general eleva el nivel de escrutinio al sumar una cantidad innumerable de partes interesadas externas, a saber, los medios, la

sociedad civil y los ciudadanos, que pueden corroborar la información declarada y denunciar inconsistencias a las autoridades. De esta manera, la disponibilidad pública puede fortalecer el efecto disuasorio y crear presión social para la adhesión a los estándares de integridad. Sin embargo, la información en el formulario de declaración se refiere al patrimonio y los intereses correspondientes a la capacidad privada del servidor público. En tal relación, deberían considerarse los temas de privacidad y seguridad.

En Argentina, según la Ley Nº 26.857 y la Resolución Nº 1695/2013 (aplicable al Ejecutivo y al Legislativo) y la Resolución Nº 237/2014 (aplicable al Poder Judicial), las declaraciones patrimoniales son de libre accesibilidad y pueden ser consultadas en forma gratuita a través de Internet. La OA tiene a su cargo publicar las declaraciones del Poder Ejecutivo y Legislativo Respecto del Poder Judicial, la Corte Suprema y el Consejo de la Magistratura de la Nación ratificaron el Convenio 9/2014 en 2016 que estipula que las declaraciones patrimoniales estén publicadas en la página web de la Corte Suprema. Sin embargo, durante la elaboración de este estudio ninguna declaración patrimonial era pública.

Hay argumentos sólidos a favor del acceso público a las declaraciones. Además del nivel agregado de escrutinio público, los estudios han demostrado una correlación entre la disponibilidad pública y una disminución de la percepción de corrupción. Los ciudadanos con acceso a las declaraciones patrimoniales pueden reconsiderar su percepción de que la riqueza excesiva de los servidores públicos fue obtenida por medio de prácticas corruptas. Sin embargo, esto solamente tiene asidero si la información disponible es integral. En países en donde no se dan estas condiciones, la relación entre los sistemas de declaraciones patrimoniales y la corrupción percibida es inconsistente (Djankov et al., 2010[10]).

No obstante, en Argentina es limitada la capacidad de los ciudadanos de hacer responsables a los servidores públicos. A pesar de que las declaraciones se hacen públicas, su formato público restringe seriamente el acceso a la información, como ya se mencionó más arriba con respecto al acceso de la OA (apartado 4.3.1). Por ejemplo, no se presenta ninguna información sobre las fuentes de ingresos que pudiera vincularse a un empleo externo. De manera similar, la falta de publicación de la información del cónyuge imposibilita un control real del enriquecimiento ilícito. En tal relación, el público general no puede determinar las incompatibilidades o conflictos de intereses. Esto no está en línea con el objetivo del sistema de promover la transparencia.

A pesar de que deben sopesarse los temas de privacidad y seguridad en contraposición al derecho del público a acceder a la información, en el interés de la responsabilidad pública, Argentina debería procurar que mayor información se encuentre disponible en línea para sacar provecho del efecto positivo del sistema de declaraciones patrimoniales sobre la percepción de la corrupción. Podrían existir tres niveles de acceso diferentes: información reservada (solamente accesible por una autoridad judicial o el Ministerio Público en el marco de una causa judicial), información accesible para la OA y la Corte Suprema y el Consejo de la Magistratura de la Nación y la información pública. El alcance de la información disponible para cada nivel podría determinarse como se detalla en la Tabla 4.2 a continuación:

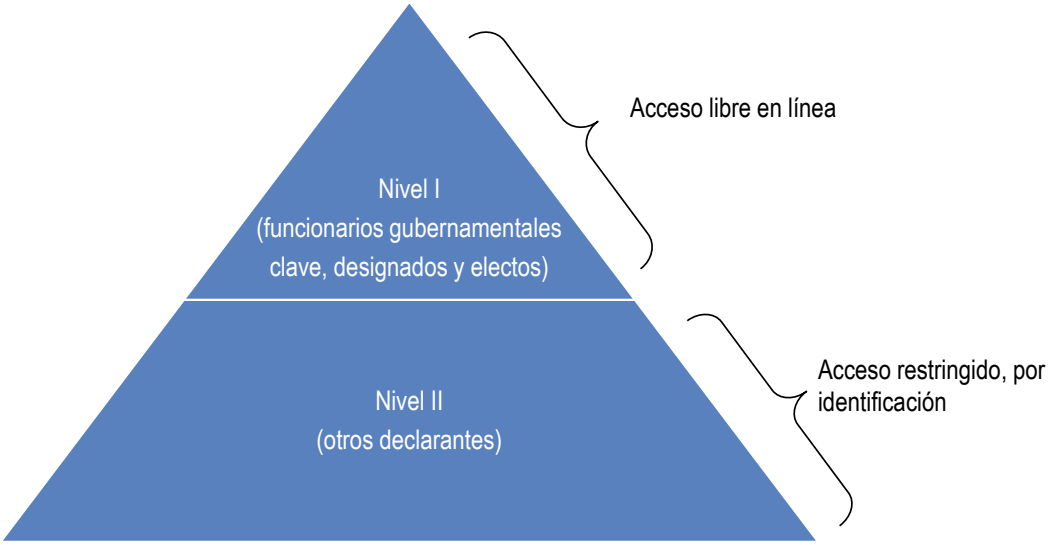
Tabla 4.2. Información sugerida disponible para los tres niveles de acceso

Nivel de acceso	Información incluida
Autoridad judicial en el marco de causas judiciales	Ubicación exacta de los bienes declarados (declarante y familiares) Números de cuentas bancarias, cajas de seguridad y tarjetas de créditos (declarante y familiares) Monto exacto de deuda Información sobre deuda de familiares
Organismo a cargo de la verificación (por ejemplo, la OA)	Monto exacto de ingresos de otras fuentes no relacionadas con el empleo principal de servidor público Nombre, bienes muebles e inmuebles de familiares Tipo de pasivo, fecha en la que se incurrió y fecha de cancelación Identificación de socios, cotitulares o partes de sociedades, bienes o contratos declarados por el servidor público (fideicomisos, usufructos, poderes, garantías, etc.) Información sobre titularidad indirecta Acceso a la declaración de los cónyuges, cohabitantes e hijos menores
Público	Toda información, salvo la información que se detalla para los otros dos niveles de acceso

Además, mientras que las declaraciones patrimoniales se encuentran disponibles en línea y es de destacar que la OA facilita el acceso a un único archivo de todas las declaraciones por año desde 2012; para acceder a las declaraciones juradas individuales de un servidor público del Ejecutivo o Legislativo debe indicarse su nombre completo, número de documento de identidad válido y la razón por la que se solicita acceso (periodista, investigador, académico u otro). De esta manera, se introduce un obstáculo que puede disuadir a las personas de acceder a las declaraciones. Con respecto al Poder Judicial, es necesario obtener autorización por parte de la autoridad correspondiente, lo cual añade un obstáculo aún mayor.

Aunque la seguridad y la confidencialidad pueden ser razones para justificar el acceso a pedido, Argentina podría no obstante satisfacer de mejor forma el derecho del público a acceder a la información. Dada la naturaleza de sus cargos, el escrutinio público es un componente razonable para los cargos más altos (StAR (Stolen Asset Recovery Initiative), 2012[11]). En Francia, donde existe una separación entre declaraciones patrimoniales y de intereses, están disponibles en línea los dos tipos de declaraciones de los miembros del gobierno. Para los diputados del Congreso y senadores están disponibles en línea solo las declaraciones de intereses, mientras que las declaraciones patrimoniales están disponibles en la prefectura. De hecho, Argentina podría considerar un sistema escalonado para otorgar acceso (Figura 4.4). Podría darse acceso libre en línea a las declaraciones de funcionarios gubernamentales clave, mientras que el acceso a las declaraciones de los funcionarios con cargos inferiores sería solamente posible mediante identificación.

Figura 4.4. Sistema escalonado de acceso



4.3.4. La facilidad de uso de la interfaz en línea podría mejorarse

Para facilitar el acceso público a las declaraciones juradas la interfaz en línea podría mejorarse en cuanto a su cualidad de amigable con el usuario. Actualmente, la función de búsqueda para solicitar acceso a una declaración no se autocompleta ni sugiere el nombre del servidor público. Los nombres deben ingresarse con exactitud para obtener resultados. De manera similar, no es directa la búsqueda de un grupo de servidores públicos según su función, ya que no existen categorías prefijadas. Por tanto, el sistema podría no arrojar resultados si las funciones no se ingresan correctamente.

Por ejemplo, en Francia, las declaraciones patrimoniales y de intereses son de libre acceso sin necesidad de identificación y la función de búsqueda autocompleta los nombres o sugiere nombres según la función, la región o el departamento que se ingrese. Asimismo, se listan todas las declaraciones disponibles según una función, región o departamento específico. De manera similar, en Chile, la interfaz de búsqueda presenta, además de la función de búsqueda, un resumen de todas las declaraciones disponibles según las funciones (Figura 4.5). Quienes quieran consultar la declaración patrimonial y de intereses obtienen un breve resumen e información sobre la amplitud del sistema. Los archivos pueden luego exportarse a un formato de archivo abierto. Mientras que la OA desarrolla un archivo CSV de las declaraciones disponibles, las declaraciones individuales están solo disponibles como archivo pdf. La OA y la Corte Suprema y el Consejo de la Magistratura de la Nación podrían considerar un mecanismo de búsqueda similar al de Chile, así como hacer disponibles las declaraciones en formato abierto y pdf, para facilitar el acceso público.

Figura 4.5. La interfaz de búsqueda de declaraciones patrimoniales y de intereses en Chile

Fuente: Contraloría General de la República y Consejo para la Transparencia, Infoprobidad, http://www.infoprobidad.cl/, información obtenida el 26-01-2018.

4.4. Administrar sanciones adecuadas y eficaces que tengan un efecto disuasorio

Las sanciones son esenciales para garantizar el cumplimiento de los requisitos del sistema de declaraciones patrimoniales y de intereses en pos de la construcción de un proceso de verificación sólido. Las sanciones pueden ser disuasorias para los servidores públicos en miras a que, por un lado, cumplan con su obligación de presentar su declaración y por el otro, no incurran en conductas deshonestas porque se agudiza el riesgo de detección e imposición de sanciones. Las sanciones pueden variar entre sanciones penales, administrativas, disciplinarias, de responsabilidad civil y otras medidas más leves, como por ejemplo, advertencias, anuncios o disculpas públicas y similares (OCDE, 2017[12]).

En la mayoría de los países de la OCDE, el incumplimiento de las obligaciones relativas al sistema de declaraciones resulta en sanciones administrativas o disciplinarias. Éstas se vinculan, ya sea al proceso de presentación o a la información brindada (OCDE, 2011[8]).

Además de la aplicación real de las sanciones, la publicación de las estadísticas de sanciones fortalecerá la credibilidad del sistema y será señal para el público en general del compromiso del gobierno frente a la integridad y la lucha contra la corrupción (véase el capítulo 6). De manera similar, las visibilidades públicas del incumplimiento de un servidor público pueden tener un gran efecto social en el comportamiento porque el servidor podría no querer que lo vean y lo perciban como alguien que viola la norma vigente (Rossi, Laura Pop and Tammar Berger, 2017[3]). Sobre la base de lo antedicho, la publicación por parte de la OA de los servidores públicos incumplidores, y la tasa de cumplimiento de cada organismo, es una medida eficaz para generar presión social. El Poder Judicial publica una lista de quienes deben presentar declaraciones juradas y otra de aquellos que la han presentado. El Poder Legislativo no publica este tipo de información.

4.4.1. Dada la alta carga probatoria de declaraciones con información falsa, Argentina podría introducir sanciones civiles para el caso de información falsa o faltante

En Argentina, los servidores públicos que no presentan su declaración son oportunamente advertidos para que cumplan con su obligación dentro de los siguientes quince días. El incumplimiento de esta advertencia deriva en la retención de un 20% del salario mensual hasta que la declaración sea presentada. Una vez que la declaración se presenta, el importe es reembolsado. Además, el incumplimiento de esta obligación está considerado como una falta grave y se sanciona disciplinariamente según el artículo 8 de la ley de ética pública. La sanción disciplinaria consiste en la advertencia, suspensión, despido o exención. Esto es similar en la mayoría de los países del G20 en donde este tipo de incumplimiento implica sanciones administrativas y multas (Figura 4.6). En el caso de una declaración cuando se deja el cargo, se le impide al ex-servidor público reingresar al sector público por incumplimiento.

Las direcciones de recursos humanos de cada organismo administran las retenciones de salarios y tienen la responsabilidad central de adoptar las medidas adecuadas de manera oportuna. En el último año, la OA envió a todos los organismos y publicó un comunicado respecto a la aplicación de las retenciones de salario, como el mismo estaba firmado por el presidente, esto mostró un alto grado de compromiso. No obstante, para garantizar la aplicación de las retenciones de salario de manera justa y consistente en todo el Ejecutivo, Argentina podría considerar utilizar con mayor frecuencia y de manera efectiva la posilibilidad de aplicar sanciones administrativas a los mandos de las direcciones de recursos humanos que no cumplan con su obligación de retener el salario a los servidores públicos incumplidores. De esta manera, las deducciones salariales jugarían un papel importante en la protección del funcionamiento general del sistema de declaraciones juradas.

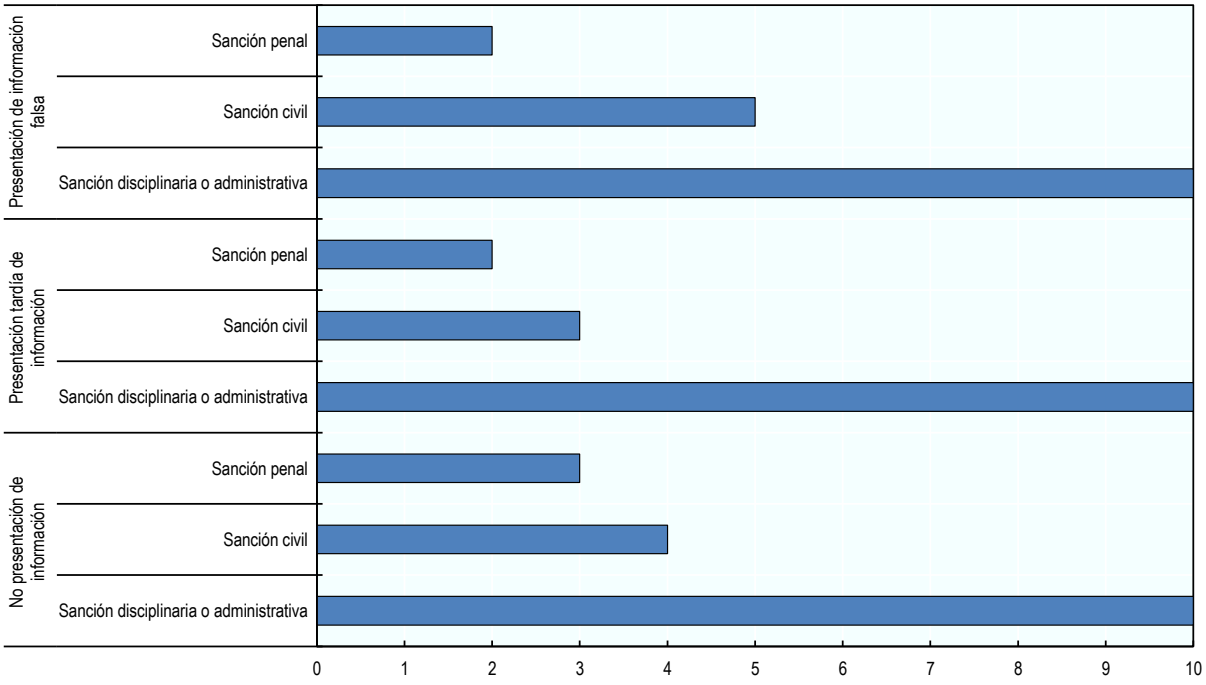
En el caso de omisión o falsificación dolosa de datos de declaraciones patrimoniales, pueden aplicarse sanciones penales, que consisten en pena de prisión de 15 días a dos años e inhabilitación perpetua para ejercer un cargo público. En la práctica, probar el dolo en la omisión o falsificación de información en un proceso penal es un obstáculo desafiante para aplicar las sanciones. De hecho, profesionales en otros países resaltan el hecho de que es difícil probar el dolo (Rossi, Laura Pop and Tammar Berger, 2017[3]). Esto es aún más difícil en Argentina, en donde la falta de recursos para acelerar y tramitar las investigaciones son factores adicionales que impiden la aplicación de las sanciones penales en general (OCDE, 2017[13]; World Bank, 2016[14]).

Algunos países adoptan una combinación de sanciones civiles, disciplinarias y penales para el caso de información falsa o faltante. Por ejemplo, en Estados Unidos, puede aplicarse una sanción civil pecuniaria de hasta US$ 50.000 por no presentar una declaración o por presentar intencionalmente información falsa. Asimismo, pueden aplicarse sanciones penales a los servidores públicos, tales como prisión, por facilitar información falsa o no presentar su declaración. Pueden aplicarse también sanciones disciplinarias a quienes no presenten la información requerida (United States Office of Government Ethics, s.f.[15]).

De manera similar, Argentina podría considerar introducir sanciones civiles además de las penales por no presentar intencionalmente la información, o por declarar intencionalmente información falsa. La carga de la prueba es menor respecto de las sanciones administrativas y disciplinarias, lo que debería hacer más probable la aplicación de las sanciones. Estas sanciones deberían ser proporcionales, aplicables y

visibles (para mayor información, véase el capítulo 6). Asimismo, debería enfatizarse que antes de la aplicación de esta sanción, el servidor público tiene la oportunidad para rectificar la información a lo largo del proceso de verificación, durante el cual la OA busca comunicarse con el servidor público a fin de aclarar información.

Figura 4.6. Sanciones aplicables a los servidores públicos en el caso de incumplir los requisitos de declaración en 10 países del G20



Nota: Los datos se refieren a sanciones vigentes en Australia, Canadá, Francia, Italia, Japón, Corea, México, Turquía, Reino Unido y Estados Unidos de América.
Fuente: (OCDE y World Bank, 2014[16]).

Propuestas de acción

Fortalecer el proceso de presentación: Adaptar la forma y los procesos para que se adecúen mejor a los objetivos del sistema

- La Oficina Anticorrupción elabora material guía sobre el tipo de funciones que son equivalentes al cargo de director, requerido para presentar una declaración jurada.
- La Estructura Base Integrada de Información de Empleo Público y Salarios podría incluir datos sobre la obligación de presentar una declaración jurada para crear un listado armónico y centralizado de funcionarios obligados en todo el Poder Ejecutivo.
- La Secretaría de Modernización transmitiría periódicamente a la OA el listado de funcionarios obligados.
- Con regularidad, la OA contrasta el listado de funcionarios obligados con otra información, como ser la cantidad total de personas empleadas en un organismo, para garantizar su exactitud.
- Las declaraciones juradas patrimoniales podrían separarse de las declaraciones impositivas para fortalecer el propósito del sistema de prevenir conflictos de intereses.
- Las declaraciones juradas podrían capturar información sobre:
  - Antecedentes laborales;
  - Número de registro de bienes, si corresponde;
  - Información sobre otros cotitulares de los bienes;
  - Valor de compra del bien;
  - Fecha en que se asumió la obligación;
  - Fecha de cancelación de la obligación.
- Podría especificarse un umbral para los bienes muebles e inmuebles y en caso de no superarse se indicaría el valor acumulado de los bienes.
- Podría introducirse la titularidad indirecta como una categoría de declaración complementaria para los servidores públicos que se ajusten a la definición de persona políticamente expuesta, proporcionada por el artículo 1 de la Resolución Nº 52/2012.
- La unidad de información financiera y expertos en combatir el lavado de dinero podrían concientizar y sensibilizar al personal para que reconozcan información sospechosa.
- La Oficina Anticorrupción elabora lineamientos escritos que brinden ejemplos de cómo un servidor público podría ser titular indirecto de bienes o ciertos derechos.
- El Congreso crea una base legal para el uso de una firma digital como autenticación de la declaración.
- Basándose en las observaciones de la ciencia conductual, la OA podría enviar recordatorios a los servidores públicos antes del vencimiento de la presentación. El mensaje debería personalizarse según el receptor, idealmente dirigirse a éste por su nombre y permitirle actuar directamente al recibirlo, incluyendo un enlace (*link*) o similar.
- El formulario de presentación electrónica podría incorporar información que responda a las preguntas habituales y evite los errores comunes al momento de presentar la información.

- Los puntos de contacto de integridad, cuya creación se recomienda en los diferentes organismos, podrían incentivar a los servidores públicos a que las contacten en caso de dudas.
- Podrían distribuirse folletos con los principales detalles y los objetivos del sistema de declaraciones o publicarse un mensaje corto en la plataforma interna.
- La OA debería enfatizar en términos claros el propósito de prevenir conflictos de intereses del sistema de declaraciones, resaltando las herramientas de soporte y los procesos para poner fin a una situación de conflicto de intereses. Ello implicaría comunicar claramente que la presentación de la declaración no libera al servidor público de la solución del conflicto de intereses.

Garantizar una efectiva verificación de la información presentada

- La Oficina Anticorrupción podría tener acceso a información reservada.
- Argentina podría adoptar un modelo de verificación basado en un sorteo aleatorio realizado de forma anual que garantice que cada año se escoge una muestra distinta. Además, las denuncias en los medios o internas pueden ser tomadas en cuenta dentro de la selección para la verificación.
- La OA podría tener como objetivo la integración de una mayor cantidad de bases de datos relevantes que permitan verificaciones automáticas.
- Podría crearse un anexo adicional confidencial que contenga información de esta naturaleza, como ser detalles de cuentas bancarias y domicilios válidos, el cual solamente podría ser consultado por la autoridad judicial o el Ministerio Público en el marco de una causa judicial.
- El público en general podría tener acceso a información más detallada de las declaraciones.
- Podría introducirse un sistema escalonado de disponibilidad pública de las declaraciones juradas. Las declaraciones de los servidores públicos clave serían accesibles libremente en línea, mientras que el acceso a las declaraciones de los servidores públicos con cargos inferiores se realizaría únicamente mediante identificación.
- La interfaz en línea debería diseñarse de manera que sea más amigable para el usuario e incluya una función de búsqueda que, como mínimo, autocomplete el nombre de los servidores públicos.

Administrar sanciones adecuadas y eficaces que tengan un efecto disuasorio

- Los mandos de las direcciones de recursos humanos que no cumplan con su obligación de sancionar a los servidores públicos incumplidores podrían ser sancionados administrativamente.
- Argentina podría considerar introducir sanciones civiles además de las penales por no presentar intencionalmente la información, o por declarar intencionalmente información falsa.

Referencias

Djankov, S. et al. (2010), "Disclosure by Politicians", *American Economic Journal: Applied Economics*, Vol. 2, pp. 179-209, http://dx.doi.org/10.1257/app.2.2.179. [10]

Dolan, P. et al. (2012), "Influencing behaviour: The mindspace way", *Journal of Economic Psychology*, Vol. 33/1, pp. 264-277, http://dx.doi.org/10.1016/J.JOEP.2011.10.009. [17]

Hallsworth, M. et al. (2017), "The behavioralist as tax collector: Using natural field experiments to enhance tax compliance", *Journal of Public Economics*, Vol. 148, pp. 14-31, http://dx.doi.org/10.1016/J.JPUBECO.2017.02.003. [5]

Hoppe, T. and V. Kalnin (2014), *Practioner manual on processing and analysing income and asset declarations of public officials*, Eastern Partnership-Council of Europe Facility Project on "Good Governance and Fight against Corruption", https://rm.coe.int/16806db62d (consultado el 9 de febrero de 2018). [9]

Infobae (2017), "Los ministerios de Salud y Energía, al tope del ranking de incumplimiento en la presentación de DDJJ", *Infobae*, https://www.infobae.com/politica/2017/11/30/los-ministerios-de-salud-y-energia-al-tope-del-ranking-de-incumplimiento-en-la-presentacion-de-ddjj/ (consultado el 11 de julio de 2018). [4]

OCDE (2017), *Estudio de la OCDE sobre integridad en Colombia: Invirtiendo en integridad pública para afianzar la paz y el desarrollo*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264278646-es. [12]

OCDE (2017), *Phase 3bis Report on Implementing the Oecd Anti-Bribery Convention In Argentina*, OECD, Paris, http://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/Argentina-Phase-3bis-Report-ENG.pdf (consultado el 29 de enero de 2018). [13]

OCDE (2016), *Panorama de las Administraciones Públicas 2015*, INAP, Madrid, https://doi.org/10.1787/9789264262072-es. [1]

OCDE (2011), *Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption*, Fighting Corruption in Eastern Europe and Central Asia, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264095281-en. [8]

OCDE y World Bank (2014), *Good practices in asset disclosure systems in G20 countries*, http://www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/EN/G20/Good%20practices%20in%20asset%20disclosure%20systems%20in%20G20%20countries,%20prepared%20by%20the%20OECD%20and%20the%20World%20Bank.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (consultado el 29 de enero de 2018). [16]

Rossi, I., Laura Pop and Tammar Berger (2017), "Getting the Full Picture on Public Officials: A How-toGuide for Effective Financial Disclosure", http://dx.doi.org/10.1596/978-1-4648-0953-8. [3]

StAR (Stolen Asset Recovery Initiative) (2012), *Public Office, Private Interests Accountability through Income and Asset Disclosure*, World Bank, Washington D.C., https://star.worldbank.org/star/sites/star/files/Public%20Office%20Private%20Interests.pdf (consultado el 28 de enero de 2018). [11]

Sunstein, C. (2014), "Nudging: A Very Short Guide", *J. CONSUMER POL'Y*, Vol. 583, https://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/16205305/shortguide9_22.pdf?sequence=4 (consultado el 16 de enero de 2018). [6]

United States Office of Government Ethics (s.f.), *Public Financial Disclosure Guide: 1.06: Failure to File and Falsification Penalties*, https://www.oge.gov/Web/278eGuide.nsf/2cf9ac792bc0654a85257ea1005f838a/9ce577dec23161bc85257f4500736b90?OpenDocument (consultado el 10 de febrero de 2018). [15]

Vargas, G. and D. Schlutz (2016), "Opening Public Officials' Coffers: A Quantitative Analysis of the Impact of Financial Disclosure Regulation on National Corruption Levels", *European Journal on Criminal Policy and Research*, http://dx.doi.org/10.1007/s10610-016-9320-3. [2]

World Bank (2016), *World Governance Indicators*, http://info.worldbank.org/governance/wgi/#reports (consultado el 30 de enero de 2018). [14]

World Bank (2015), *World Development Report 2015: Mind, Society, and Behavior*, World Bank, Washington D.C., http://dx.doi.org/10.1596/978-1-4648-0342-0. [7]

Capítulo 5. Hacia un marco de control interno y gestión de riesgos que salvaguarde la integridad pública en Argentina

El presente capítulo evalúa el marco de control interno y gestión de riesgos de Argentina respecto a los modelos y buenas prácticas internacionales de los países miembros o no miembros de la OCDE. Brinda un panorama de las ventajas y desventajas de este marco, así como propuestas para reforzarlo, como ser mediante la implementación de un enfoque estratégico de la gestión de riesgos que incorpore riesgos de integridad, estableciendo comités de control en todos los organismos públicos o reforzando las funciones y la independencia de la auditoría externa.

5.1. Introducción

En la administración del sector público es fundamental la existencia de un marco de control interno y gestión de riesgos efectivo a fin de salvaguardar la integridad pública, permitir una efectiva rendición de cuentas y prevenir la corrupción. Tal sistema debería incluir:

- **Un sistema de control con objetivos precisos** que demuestre el compromiso de los directivos con la integridad pública y los valores del servicio público, y que proporcione un grado de seguridad razonable en cuanto a la eficiencia y rendimiento del organismo, así como del cumplimiento de las leyes y las prácticas;
- **Un enfoque estratégico de la gestión de riesgos** que comprenda la evaluación de riesgos en materia de integridad en el sector público, que aborde las debilidades de control y desarrolle un mecanismo eficiente de supervisión y control de calidad para el sistema de gestión de riesgos; y
- **Mecanismos de control** coherentes que incluyan procedimientos claros para responder a sospechas creíbles de violaciones de leyes y reglamentos y que faciliten denuncias ante las autoridades competentes sin temor a represalias (OCDE, 2017[1]).

Además de un marco efectivo de control interno y gestión de riesgos, el sistema de control de la administración pública debería tener:

- **Una función de auditoría interna** efectiva y estrictamente separada de sus operaciones; y
- **Una función de auditoría externa** con atribuciones precisas e independiente, transparente y efectiva (OCDE, 2017[1]).

5.2. Establecer un sistema de control con objetivos precisos

5.2.1. La SIGEN podría garantizar que se comuniquen objetivos precisos del sistema de control a todo el personal del sector público nacional

Antes de evaluar los riesgos y determinar las actividades de control interno, es de suma importancia que un organismo establezca sus objetivos precisos como entidad en su conjunto, para los programas individuales y para el sistema de control. Toda vez que no existan objetivos precisos, no podrán implementarse de manera efectiva los controles internos ni la gestión de riesgos.

Según SIGEN, los proyectos deben alinearse con las 100 iniciativas prioritarias del gobierno nacional (que se agrupan en ocho objetivos estratégicos). Además, se planifica el establecimiento de una Junta de Control en el ámbito de la Jefatura del Gabinete de Ministros (JGM), que supervisará estos proyectos. La Oficina Nacional de Presupuesto (ONP) también brinda asistencia técnica directa para ayudar a vincular la planificación estratégica con el presupuesto nacional.

A través de sus Normas Generales de Control Interno, SIGEN establece que los organismos deberían definir en términos claros la forma en la que cada área contribuye al logro de los objetivos del organismo (SIGEN, 2014, p. 20[2]). No obstante, las entrevistas llevadas a cabo en octubre de 2017 durante la misión de la OCDE en Argentina revelaron que existe muy poco conocimiento del personal de todo el sector público nacional de

dichas normas y que no son aplicadas de forma consistente. No es claro si las entidades han definido sus objetivos y la forma en que cada área contribuye a este objetivo.

El sistema de control es la base de todos los componentes del control interno. Conforme a la Guía para las Normas de Control Interno del Sector Público de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés), los elementos del sistema de control incluyen: la estructura organizacional y el "tono de los superiores" (es decir, la filosofía de la dirección y su estilo operativo) y una actitud de apoyo hacia el control interno a través de la organización (INTOSAI, 2010, p. 17[3]) (ver también capítulo 3).

En Argentina, la SIGEN (Sindicatura General de la Nación) es el principal órgano responsable de la coordinación de las unidades de auditoría interna y el dictado de normas de control interno. En virtud del artículo 92 de la Ley Nº 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público (ley de administración financiera), la SIGEN "es una entidad con personería jurídica propia y autarquía administrativa y financiera, dependiente del presidente de la Nación". De conformidad con los artículos 100, 101 y 102 el sistema de control interno está conformado por la SIGEN y las unidades de auditoria interna en cada entidad. Según la ley, las unidades son creadas en cada jurisdicción y en las entidades que dependen del Poder Ejecutivo Nacional. Estas unidades dependen jerárquicamente de la autoridad superior de cada organismo, pero son coordinadas técnicamente por la SIGEN. La autoridad superior de cada entidad es la responsable última de la implementación de un sistema adecuado de control interno.

Respecto a la coordinación técnica de las Unidades de Auditoría Interna por parte de la SIGEN, la última proporcionó información en abril de 2018: las facultades otorgadas en virtud del Decreto Nº 72/2018, como la designación o destitución del auditor interno, han aumentado la fortaleza institucional y la independencia de las unidades de auditoría interna.

El artículo 103 de la ley establece que el modelo de control interno deberá ser integral e integrado y basarse en criterios de economía, eficiencia y eficacia. El artículo 104 determina las funciones de la SIGEN, entre las cuales se incluye "supervisar el adecuado funcionamiento del sistema de control interno" y la responsabilidad por el sistema de auditoría interna (Argentina, 2016[4]).

Argentina estableció normas de Control Interno en 1998, basándose en la primera versión del modelo COSO. La versión más reciente, las Normas Generales de Control Interno para el sector público nacional, se publicó en 2014 (SIGEN, 2014[2]). Dichas normas fueron diseñadas para colaborar con la implementación del sistema de control interno establecido en la ley de administración financiera. A pesar de que las normas en sí mismas son sólidas, su implementación no lo es. Como ya se ha mencionado, la OCDE determinó, durante su misión de investigación en octubre de 2017, que existe poco conocimiento de estas normas por parte del personal de todo el sector público nacional. La información adicional proporcionada por SIGEN en abril de 2018 indicó que en 2015 se difundieron las normas y entre 2015 y 2017 se proporcionaron una serie de cursos de capacitación para las 190 Unidades de Auditoría Interna (UAI). Los cursos incluyeron:

- **Auditoría 1, 2 y 3:** para mejorar los procesos de control y auditoría, así como aumentar, fortalecer y actualizar el conocimiento en esta área

- **Herramientas de control y auditoría intermedia y avanzada:** para dominar los procedimientos y las técnicas de control, y fortalecer el conocimiento, el control y la supervisión de la auditoría interna;
- **Evaluación de riesgos:** para mejorar la evaluación de riesgos e identificar metodologías aplicables; y
- **Planificación de una auditoría:** para mejorar los procesos de planificación y control, la elaboración de estándares y la diseminación de regulaciones de control.

La SIGEN podría coordinar con las unidades de recursos humanos a fin de incorporar requisitos claves de control interno y gestión de riesgos en su capacitación y cursos introductorios obligatorios para el personal operativo, además de los auditores. Las dependencias gubernamentales podrían asimismo trabajar para incluir normas de control interno en la labor diaria del servicio público, incorporándolas en procedimientos operativos estándares y estableciendo acciones específicas que deben ser realizadas por el personal operativo en su labor diaria y para sus puestos específicos. Las mismas podrían incluir:

- Introducir programas de sensibilización sobre la necesidad del control interno y en los roles de cada área y miembro del personal; y
- Entrenamiento introductorio para todo el personal, incluyendo altos directivos y directivos del Sistema de control interno;

En abril de 2018 SIGEN manifestó su acuerdo en cuanto a que las estrategias de difusión y sensibilización serían valiosas.

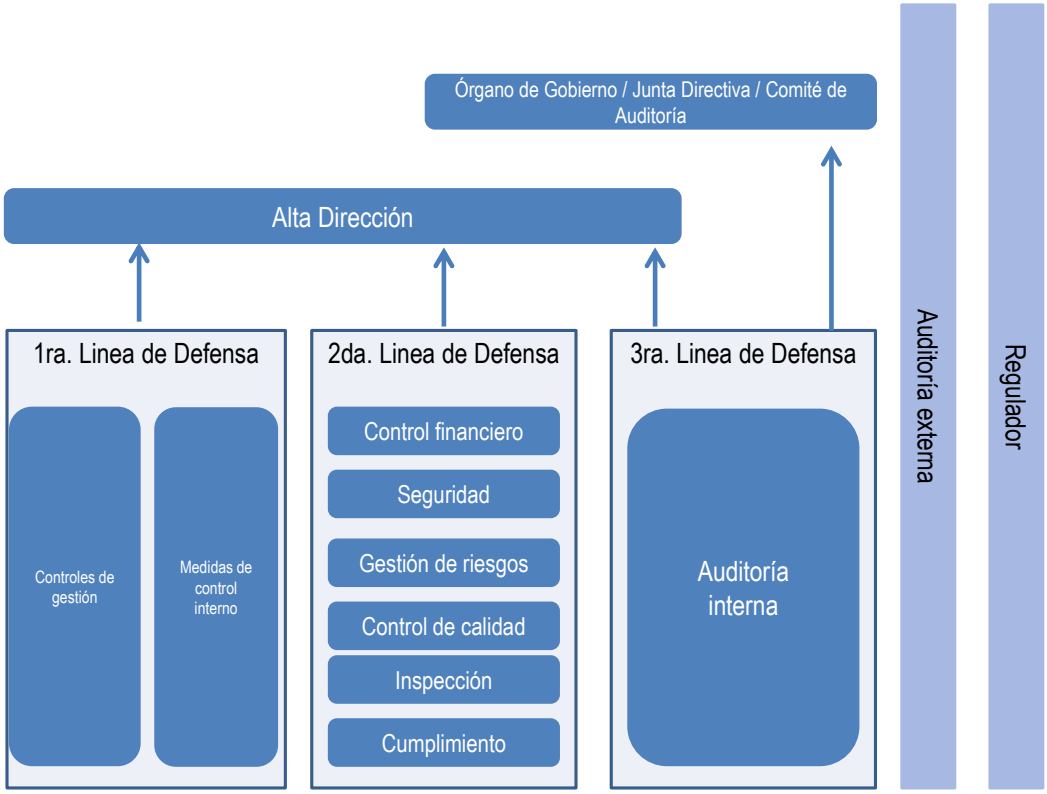
5.2.2. La SIGEN podría asistir a los organismos públicos a aplicar de manera más congruente los principios del modelo de tres líneas de defensa para otorgar a la dirección operativa mayor responsabilidad sobre el control interno y la gestión de riesgos

Mientras que los directivos de mayor jerarquía deberían ser los principales responsables de la gestión de riesgos, la implementación de actividades de control interno y la demostración del compromiso del organismo frente a los valores éticos, todos los servidores de un organismo público, desde el de mayor hasta el de menor jerarquía, deberían desempeñar un papel en la identificación de riesgos y deficiencias y en garantizar que los controles internos aborden y mitiguen estos riesgos.

Una de las principales funciones de los servidores públicos responsables del control interno consiste en ayudar a asegurar que los valores éticos del organismo y los procesos y los procedimientos que sustentan a esos valores se comuniquen, se mantengan y se apliquen en todo el organismo.

De hecho, los principales modelos de gestión de riesgos de fraude y corrupción en los países miembros y socios de la OCDE ponen de relieve el hecho de que la responsabilidad principal de prevención y detección de la corrupción recae en el personal y los directivos de los organismos públicos. Tales modelos de gestión de riesgos de corrupción por lo general comparten similitudes con el Modelo de Tres Líneas de Defensa del Instituto de Auditores Internos (IIA, por sus siglas en inglés) (véase la Figura 5.1).

Figura 5.1. Modelo de tres líneas de defensa



Fuente: (Institute of Internal Auditors, 2013, p. 2[5]).

Según el IIA, la primera línea de defensa comprende los directivos y el personal operativos. Aquellos al "frente" se desempeñan naturalmente como la primera línea de defensa, dado que son responsables de mantener un control interno eficaz y ejecutar procedimientos de control sobre los riesgos de manera constante en el día a día. La gerencia operativa identifica, evalúa, controla y mitiga los riesgos, guiando el desarrollo e implementación de políticas y procedimientos internos que aseguren que las actividades efectuadas son consistentes con las metas y objetivos (Institute of Internal Auditors, 2013[5]). De acuerdo con la información proporcionada por SIGEN en abril de 2018, la entidad ha trabajado varios años para establecer esta primera línea de defensa, creando herramientas para generar conciencia y modificar comportamientos y transformar la administración pública a lo largo del tiempo. La SIGEN indicó que en su sistema de control se han incorporado las tres líneas del modelo de defensa, pero reconoce que aún tienen que avanzar para llegar a su nivel óptimo.

La segunda línea de defensa comprende al siguiente nivel directivo, es decir, aquellos responsables de supervisar los resultados. Esta línea tiene a su cargo establecer un marco de administración de riesgos, monitorear, identificar riesgos emergentes e informar periódicamente a los altos directivos. La gerencia operativa en los organismos públicos de Argentina podría asumir una mayor responsabilidad por la implementación y la supervisión de las actividades de control interno y administración de riesgos. La gerencia operativa debería informar periódicamente a los altos directivos y ser considerada responsable de la implementación de actividades de control interno.

La tercera línea de defensa es la función de auditoría interna. Su función principal es proporcionar a la alta dirección garantía objetiva e independiente respecto de las disposiciones de la primera y la segunda líneas de defensa (Institute of Internal Auditors, 2013[5]).

Según la SIGEN, sus unidades de auditoría interna, como tercera línea de defensa, emiten informes sobre:

- Auditorías especiales;
- Supervisión de unidades de auditoría interna;
- Evaluación del sistema de control interno; y
- Control del cumplimiento normativo, como informes finales anuales, evaluación presupuestaria, subsidios y transferencias, gestión de contratos y verificación de los procesos de compra y contratación.

Además, el Decreto Nº 1344/2007 estableció que las autoridades superiores deben solicitar la opinión previa de la Unidad de Auditoría Interna para la aprobación y modificación de reglamentos y manuales de procedimientos, que "deben incorporar instrumentos adecuados para el ejercicio del control". Para guiar este trabajo, en 2014 la SIGEN emitió las "Directrices para la intervención de las Unidades de Auditoría Interna en la aprobación de reglamentos y manuales de procedimiento" (Resolución SIGEN No. 162/2014).

El Artículo 102 de la ley de administración financiera de Argentina establece que "las funciones y actividades de los auditores internos deberán mantenerse desligadas de las operaciones sujetas a su examen". Las entrevistas durante la misión de la OCDE en octubre de 2017 indicaron que algunos servidores no comprenden claramente el modelo de las tres líneas de defensa o la importancia de la separación, varios servidores operativos afirmaron que la función de auditoría interna debería ser total responsabilidad del control interno.

La SIGEN debería asistir a las entidades gubernamentales, en base a las actividades de capacitación y sensibilización existentes, para así garantizar que el personal comprenda y aplique congruentemente el modelo de tres líneas de defensa, reconocido internacionalmente en todo el sector público.

5.3. Desarrollar un enfoque estratégico de la administración de riesgos

5.3.1. La SIGEN podría mejorar su enfoque de administración de riesgos para garantizar su congruencia y distinción de la función de auditoría interna

Un marco eficaz de control interno y gestión de riesgos comprende políticas, estructuras, procesos y herramientas que permitan a un organismo identificar y responder adecuadamente a los riesgos. En línea con las prácticas de buena gobernanza de los países miembros de la OCDE, el Principio 7 de Control Interno de la SIGEN establece que toda entidad debe identificar, analizar y administrar los riesgos que puedan afectar el logro de los objetivos organizacionales. No obstante, en ocasión de las entrevistas realizadas, la OCDE halló que la dirección operativa por lo general no asumía la gestión de riesgos y que los estándares de SIGEN en materia de gestión de riesgos no eran aplicados a nivel operativo.

El Plan Anual 2017 de la SIGEN detalló, entre sus objetivos estratégicos, que diseñaría e implementaría un sistema de gestión de riesgos. En las entrevistas realizadas durante la

misión de la OCDE en octubre de 2017, los representantes de auditoría interna de la SIGEN indicaron que en ese momento se estaba realizando en una entidad una prueba piloto de una nueva metodología de gestión de riesgos (que incluía una evaluación realizada conjuntamente por la unidad de auditoría interna y la entidad, así como otra evaluación aparte llevada a cabo por la SIGEN). La SIGEN indicó que pretendían extender la prueba piloto a la implementación general –aunque preveían ciertas dificultades para obtener el compromiso de las entidades. Este sería particularmente el caso si la dirección de la entidad la percibiera como una herramienta implementada por los auditores para identificar y exponer las falencias de la entidad.

La SIGEN emite anualmente el Mapa de Riesgos del Sector Público, conformado por una matriz que expone los niveles de riesgo asociados a las funciones del gobierno de cada agencia o entidad del Sector Público Nacional. Este documento asiste la planificación de auditorías y se ha emitido desde 2005. Además, de acuerdo con la SIGEN las directrices 2018 para la planificación de auditorías internas establecen la obligación de incorporar acciones para inducir a la autoridad superior de la entidad a elaborar una matriz de riesgos. Los auditores internos desarrollaron una metodología de análisis y administración de riesgos que incluye un formulario de autoevaluación para la autoridad superior y cada área de la organización.

La SIGEN podría considerar mejorar su marco de gestión de riesgos para hacerlo más estratégico, congruente, operativo y claramente diferenciado de la función de auditoría. Los directivos operativos deberían ser capaces de asumir evaluaciones de riesgos sin temor a represalias y diferenciadas de la evaluación de riesgos realizada por los auditores en su planificación de auditoría. Obviamente que los auditores deberían tener acceso a la información sobre gestión de riesgos durante una auditoría, pero los directivos deberían tener la libertad de administrar los riesgos de una manera operativa y honesta que exponga los problemas reales. Los directivos no tendrían esta libertad si son los auditores quienes establecen el marco de administración de riesgos y se emplea su información sobre gestión de riesgos para uso específico del planeamiento de auditoria. En tal situación existiría un conflicto. Para ser efectivo necesita considerarse el objetivo real de la herramienta de gestión de riesgos. Los auditores de hecho deberían tener acceso a toda la información de gobierno, incluyendo la información sobre la administración de riesgos y deberían continuar realizando sus propios análisis de riesgos por separado durante la planificación de su auditoría. Sin embargo, la dirección operativa debería realizar sus propias evaluaciones de riesgos para uso operativo -no conjuntamente con los auditores o por orden de los mismos.

Los auditores internos también podrían impulsar este cambio incluyendo auditorías en sus programas de trabajo de auditoría sobre cómo se gestionan los riesgos y enfatizando en sus informes de auditoría la falta de gestión del riesgo a nivel operacional en el gobierno.

En Canadá, la Secretaría del Consejo del Tesoro de Canadá (*Treasury Board of Canada Secretariat*) cuenta con una variedad de dependencias y responsabilidades, entre ellas, como se describe en el Recuadro 5.1, la coordinación de auditorías internas en la Sindicatura General (*Office of the Comptroller General*) y la implementación del Marco de Gestión de Riesgos en la Unidad de Prioridades y Planificación. Estas funciones están claramente diferenciadas a fin de evitar un conflicto de intereses. Los auditores no deberían diseñar los marcos, pautar normas o establecer estándares en materia de gestión de riesgos, dado que tienen a su cargo auditar el sistema de gestión de riesgos.

Recuadro 5.1. Secretaría del Consejo del Tesoro de Canadá

El Consejo del Tesoro de Canadá tiene a su cargo las reglamentaciones en materia de rendición de cuentas y ética, así como reglamentaciones financieras, de recursos humanos y administración, contraloría y aprobación de regulaciones. El presidente del Consejo del Tesoro convierte las políticas y los programas que aprueba el Gabinete en una realidad operativa y brinda a los ministerios los recursos y el entorno administrativo que necesitan para desempeñar sus funciones. El Consejo del Tesoro cuenta con un órgano administrativo, la Secretaría, que hasta 1966 formó parte del Ministerio de Economía.

En calidad de órgano administrativo del Consejo del Tesoro, la Secretaría del Consejo del Tesoro de Canadá tiene una doble función: asistir al Consejo del Tesoro y cumplir las responsabilidades legales de un organismo gubernamental federal. La Secretaría tiene a su cargo brindar asesoramiento y respaldo a los ministros del Consejo del Tesoro en su función de asegurar la optimización de recursos y supervisar las funciones de administración financiera de los ministerios y organismos gubernamentales. La Secretaría también es responsable por la función de control del gobierno y la implementación de políticas clave y actividades guía. Las funciones del síndico general y la coordinación de auditorías internas están claramente separadas de la función de implementación de directrices de gestión de riesgos:

- El **Sector de Auditorías Internas** de la Sindicatura General de Canadá es responsable del estado de la comunidad de auditorías internas gubernamentales a nivel federal. Brinda garantía independiente en materia de gobernanza, procesos de gestión y control de riesgos, y guía a la comunidad auditora en la implementación de la Política sobre Auditorías Internas del Consejo del Tesoro (Treasury Board of Canada Secretariat, 2017[6]).
- La **Unidad de Prioridades y Planificación** tiene a su cargo las actividades de planificación y políticas clave que respaldan tanto la excelencia de la gestión en todo el gobierno, como la gobernanza corporativa eficiente y eficaz dentro de la Secretaría. Esta unidad brinda liderazgo en los procesos de gobernanza y planificación a fin de garantizar la coherencia en las prioridades corporativas, rendiciones de cuentas claras y mejoras continuas. Ello incluye el Marco de Gestión de Riesgos (Treasury Board of Canada Secretariat, 2017[7]).

Fuente: (Treasury Board of Canada Secretariat, 2018[8]).

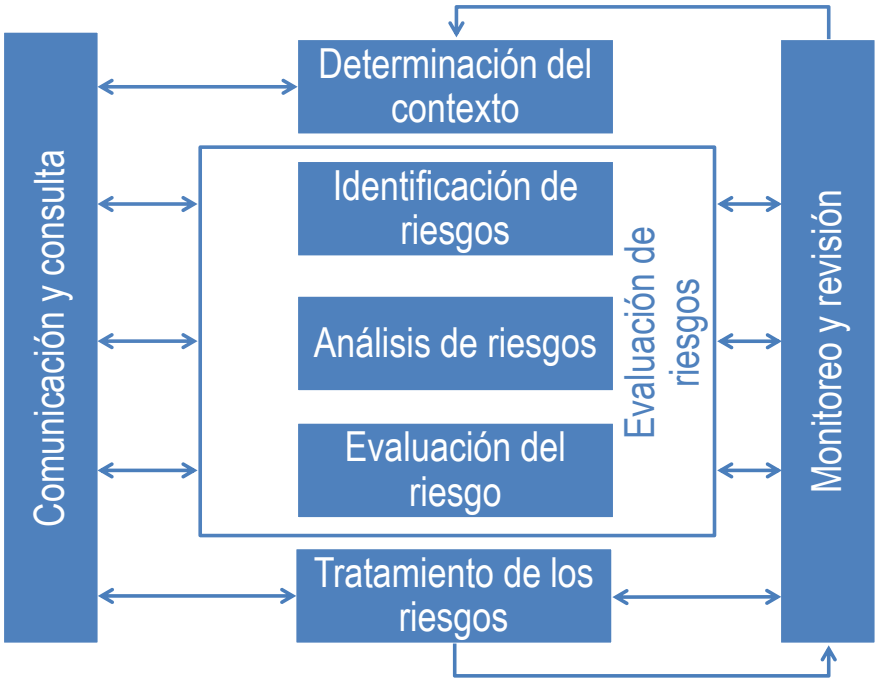
5.3.2. La SIGEN podría promover la incorporación de la gestión de riesgos en la cultura de los organismos públicos, proporcionando lineamientos claros al personal operativo e incluyendo requisitos de gestión de riesgos en la capacitación y los cursos introductorios obligatorios

Una vez establecido un marco claro de gestión de riesgos, debería promoverse y comunicarse la gestión de riesgos para así impregnar la cultura y las actividades de la entidad de manera tal que devenga en parte de las obligaciones de todos dentro del organismo. No debería formar parte del dominio de las unidades de auditoría interna ni gestionarse de manera aislada. Los empleados informados, que pueden reconocer y gestionar los riesgos son más susceptibles a identificar situaciones que pueden socavar el

logro de los objetivos institucionales. La gestión de riesgos operativa comienza con la determinación del contexto y la especificación de los objetivos de un organismo. Este concepto es incluido en el Principio 6 de Control Interno de la SIGEN que establece que una organización "debe especificar los objetivos con claridad" (SIGEN, 2014, p. 23[2]). La gestión de riesgos continúa con la identificación de los eventos que podrían tener un impacto negativo en el logro de los mismos y representar riesgos.

La SIGEN detalla un modelo de evaluación de riesgos en su Principio 7 de Control Interno que comprende la identificación, el análisis y la evaluación de los riesgos, en línea con las normas internacionales de gestión de riesgos (SIGEN, 2014, pp. 25–26[2]). Según las normas ISO en materia de gestión de riesgos, la evaluación de riesgos es un proceso de tres pasos que comienza con la identificación del riesgo y es seguida por el análisis del riesgo, que implica desarrollar un entendimiento de cada riesgo, sus consecuencias, la probabilidad de acaecimiento de dichas consecuencias y la gravedad del riesgo. El tercer paso consiste en la evaluación, lo que implica determinar la tolerabilidad de cada riesgo y si debería aceptarse o tratarse. El tratamiento del riesgo es el proceso de adaptación de los controles existentes o el desarrollo e implementación de nuevos controles para hacer que la gravedad del riesgo alcance un nivel tolerable (ISO, 2009[9]). La Figura 5.2 describe el ciclo de gestión de riesgos.

Figura 5.2. Ciclo de gestión de riesgos



Fuente: (ISO, 2009[9]).

Las Normas Generales de Control Interno de la SIGEN establecen un marco sólido de gestión de riesgos. No obstante, no indican en términos claros cómo el marco debe funcionar en la práctica, qué información sobre riesgos debería reunirse o cómo se asignará la responsabilidad por el riesgo. Asimismo, mediante las entrevistas con funcionarios del gobierno la OCDE encontró, que, aunque los auditores desarrollan un mapeo de riesgos de forma anual, estos estándares no eran aplicados congruentemente a nivel operativo.

La existencia de información adecuada y confiable sobre riesgos es fundamental para hacer operativo un marco de gestión de riesgos. La información que respalda la gestión de riesgos puede provenir de distintas fuentes externas e internas. Asimismo, una estrategia coherente en relación a las fuentes, el registro y el almacenamiento de información sobre riesgos mejora la fiabilidad y la precisión de la información requerida. Mediante actividades de capacitación y concientización debería ponerse en conocimiento del personal el marco de gestión de riesgos y los requisitos clave. La comunicación y las consultas con el personal son también un elemento central para garantizar el aporte al proceso de gestión de riesgos y para adjudicar al personal los resultados de la gestión de riesgos. El gobierno australiano ha implementado normas relativas al desarrollo de capacidades de administración de riesgos en organismos (se describe en el Recuadro 5.2) que podrían ser de utilidad.

Recuadro 5.2. Desarrollo de capacidades de gestión de riesgos: el gobierno de Australia

El Ministerio de Economía de Australia ha desarrollado lineamientos sobre cómo construir capacidades de gestión de riesgos en las oficinas públicas, centrándose en las siguientes áreas:

Capacidades de las personas: Un enfoque consistente y eficaz de la gestión de riesgos es el resultado de un personal bien capacitado, calificado y con recursos adecuados. Todo el personal tiene una función que desempeñar en la gestión de riesgos. En consecuencia, es de suma importancia que el personal en todos los niveles del organismo tenga roles y responsabilidades claramente articuladas y comunicadas, acceso a información sobre riesgos relevante y actualizada y la oportunidad de desarrollar aptitudes. El desarrollo de capacidades del personal relativas a riesgos es un proceso en curso. Con la información, la instrucción y el desarrollo adecuados, todo organismo puede construir una cultura consciente de riesgos entre su personal y mejorar el entendimiento y la gestión de riesgos en todo el organismo. Entre las consideraciones se incluyen:

- ¿Los roles y las responsabilidades relativas a riesgos se describen explícitamente en las tareas?
- ¿Se han determinado los niveles actuales de aptitudes relativos a la gestión de riesgos y se ha completado un análisis de necesidades a fin de identificar qué es necesario aprender?
- ¿Los programas introductorios incorporan una introducción a la gestión de riesgos?
- ¿Existe un programa de aprendizaje y desarrollo que incorpore capacitación continua en gestión de riesgos adaptado a los distintos roles y niveles del organismo?

Sistemas y herramientas de riesgos: Los sistemas y las herramientas de riesgos permiten almacenar y acceder a información sobre riesgos. La complejidad de los sistemas y las herramientas de riesgos a menudo varían de simples hojas de cálculo a un complejo software de gestión de riesgos. La disponibilidad de datos para monitorear, registrar riesgos e informar permitirá asistir en el desarrollo de capacidades de riesgos. Entre las consideraciones se incluyen:

- ¿Sus herramientas y sistemas actuales de gestión de riesgos son eficaces en el almacenamiento de los datos requeridos para tomar decisiones informadas?

- ¿Cuán eficaces son sus sistemas de riesgos en brindar información oportuna y exacta para su comunicación a las partes interesadas?

Gestión de información sobre riesgos: La evaluación, el monitoreo y el tratamiento exitoso de los riesgos en todo el organismo depende de la calidad, la exactitud y la disponibilidad de la información sobre riesgos. Entre las consideraciones se incluyen:

- ¿Se han identificado las fuentes de información que proporcionan la información requerida para tener una visión completa de los riesgos en todo el organismo?
- ¿Cada cuánto tiempo se coteja la información sobre riesgos?
- ¿Cuenta con información sobre riesgos de rápido acceso para todo el personal?
- ¿Cómo calificaría la integridad y la exactitud de los datos disponibles?

Procesos de gestión de riesgos: La documentación y comunicación efectivas de los procesos de gestión de riesgos permitirán una presentación clara, concisa y habitual de la información sobre riesgos para respaldar la toma de decisiones. Entre las consideraciones se incluyen:

- ¿Sus procesos de gestión de riesgos se encuentran bien documentados y disponibles para todo el personal?
- ¿Sus procesos de gestión de riesgos son congruentes con su marco de gestión de riesgos?
- ¿Está disponible capacitación adaptada a los diferentes públicos en el uso de sus procesos de riesgos?

Fuente: (Department of Finance, 2016[10]).

5.3.3. Los organismos públicos de Argentina podrían tornar operativo el marco de gestión de riesgos asignando a los altos directivos la responsabilidad clara de la gestión de riesgos

Los directivos deberían ser responsables del diseño, la implementación y el monitoreo de las funciones de control interno y gestión de riesgos, siendo ello reconocido por las leyes y las políticas de muchos países. Contar con leyes que garanticen la adjudicación a los directivos de estas actividades puede servir las veces de incentivo para ellos y ayudar a los países a alcanzar una supervisión comprometida y una rendición de cuentas más sólida. En la mayoría de los países miembros de la OCDE, los directivos del Poder Ejecutivo son responsables legalmente de monitorear e implementar actividades de control y gestión de riesgos. Asimismo, muchos países cuentan con leyes que adjudican específicamente a los directivos responsabilidad por las políticas de gestión de riesgos de integridad, según se describe en la Tabla 5.1. Sin embargo, en Argentina no se ha adjudicado a los directivos responsabilidad alguna por el control interno o la gestión de riesgos (OCDE, 2017, p. 158[11]).

La responsabilidad respecto a riesgos específicos, incluidos los riesgos de fraude y corrupción, necesita ser claramente atribuida a los altos directivos correspondientes. Dichos directivos necesitan adjudicarse los riesgos que podrían afectar sus objetivos, emplear la información sobre riesgos para la toma de decisiones y supervisar y gestionar de manera activa los riesgos asignados. Dichos directivos deberían asimismo ser

responsables ante el Ejecutivo, a través de la presentación de informes periódicos sobre la gestión de riesgos (Department of Finance, 2016[10]).

Tabla 5.1. Leyes que requieren a directivos en el Poder Ejecutivo que implementen y supervisen las políticas de control interno y gestión de riesgos

	Sí, para políticas de control interno	Sí, para políticas de gestión de riesgos	Sí, específicamente para gestión de riesgos de integridad/corrupción
Australia	●		●
Austria	●	●	●
Bélgica	●	●	
Canadá	●	●	●
Chile	●	●	●
República Checa	●	●	
Estonia	●	●	
Finlandia	●	●	
Francia	●	●	
Alemania	●	●	●
Grecia	●	●	
Hungría	●	●	●
Islandia			
Irlanda			
Italia	●	●	●
Japón	●		
Corea	●	●	●
Letonia	●		
México	●	●	●
Países Bajos	●	●	●
Nueva Zelanda	●	●	●
Noruega			
Polonia	●	●	
Portugal	●		
República Eslovaca	●	●	●
Eslovenia	●	●	●
España	●	●	●
Suecia			
Suiza	●	●	●
Reino Unido			
Estados Unidos de América	●	●	●
Total OCDE	**26**	**22**	**16**
Argentina			
Brasil	●	●	
Colombia	●	●	●
Perú	●	●	

Note: Se incluyó a Argentina, Brasil, Colombia y Perú para brindar un contexto de América Latina.
Fuente: (OCDE, 2017, p. 159[11]).

5.4. Implementar mecanismos de control coherentes

5.4.1. La SIGEN podría asistir a las entidades de gobierno en el fortalecimiento de sus mecanismos de control interno para asegurar su implementación y eficacia y proporcionarles seguridad razonable

Una manera fundamental de mitigar los riesgos es a través de mecanismos de control interno. Los mecanismos de control interno son implementados por la dirección de un organismo y su personal y se someten a adaptaciones y mejoras permanentes, a fin de abordar los cambios del entorno y de los riesgos del organismo. Las Normas Generales de Control Interno de la Argentina definen al control interno de la siguiente manera:

> *El control interno es un proceso llevado a cabo por las autoridades superiores y el resto del personal de la entidad, diseñado con el objetivo de proporcionar un grado de seguridad razonable en cuanto a la consecución de los objetivos organizacionales -tanto en relación con la gestión operativa, con la generación de información y con el cumplimiento de la normativa-. (SIGEN, 2014, p. 8[2]).*

Esta definición se alinea con la de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), que entiende al control interno como una serie de actividades diseñadas para abordar los riesgos que puedan afectar el logro de los objetivos del organismo y para proporcionar seguridad razonable respecto a que las operaciones del organismo son éticas, económicas, eficientes y eficaces, que se cumple con las obligaciones de responsabilidad y transparencia, que las actividades y los actos cumplen las leyes y las regulaciones aplicables y que los recursos son salvaguardados para evitar pérdidas, mal uso, corrupción y daño (INTOSAI, 2010, p. 6[12]).

Las actividades de control interno no deberían intentar proporcionar una seguridad absoluta, ya que ello podría restringirlas a tal punto de generar una ineficiencia grave. El término “seguridad razonable” se emplea con frecuencia en auditorías y controles internos. Significa un grado satisfactorio de confianza, dado la consideración debida de los costos, los beneficios y los riesgos. Las normas de control interno de Argentina incluyen el concepto de seguridad razonable al establecer que “un sistema de control interno efectivo proporciona una *seguridad razonable* respecto de la consecución de los objetivos de la organización” (SIGEN, 2014, p. 9[2]).

La determinación de cuánta seguridad es razonable depende del criterio. Al determinar este criterio, los directivos deberían identificar los riesgos inherentes a sus operaciones y los grados de riesgo que están dispuestos a tolerar según las distintas circunstancias. La seguridad razonable acepta la existencia de cierta incertidumbre y que la plena confianza está limitada por las siguientes realidades: el criterio del ser humano en la toma de decisiones puede ser defectuoso; las fallas pueden ocurrir por errores simples; los controles pueden eludirse por connivencia de dos o más personas, y la dirección puede optar por dejar sin efecto el sistema de control interno.

Las normas de Argentina describen tres consideraciones que deberían tenerse en cuenta en oportunidad de diseñar los mecanismos de control interno:

- **Integridad**: debe asegurarse el tratamiento, procesamiento y registro de la totalidad de las transacciones u operaciones;
- **Exactitud:** debe asegurarse que las operaciones se realicen oportuna y correctamente; y

- **Validez:** las transacciones registradas deben representar con precisión las operaciones ejecutadas (SIGEN, 2014, p. 30[2]).

Éstas son consideraciones válidas que podrían brindar asistencia a los organismos públicos de Argentina en la implementación de actividades de control interno más efectivas. Asimismo, no es suficiente tener normas y controles vigentes, necesitan implementarse y ser efectivos. Se ha observado que una característica distintiva del gobierno argentino "no es la falta de control, sino la ficción de control" y que "cumplir con la ley de fondo no implica cumplir con la ley de forma" (Santiso, 2009, p. 86[13]). Además, este "formalismo de apariencia" limita a los directivos a detectar errores administrativos menores en lugar de abordar el funcionamiento anormal estructural y la corrupción política (Santiso, 2009, p. 86[13]). Para proporcionar seguridad razonable respecto de las operaciones de un organismo, resulta de vital importancia la integración absoluta del control interno y sus principios subyacentes.

Las normas de Argentina en materia de control interno incluyen una sección sobre "actividades de control", que establece y define los controles generales, los controles tecnológicos y las políticas y los procedimientos relevantes. De acuerdo con estas normas, las actividades de control deben estar orientadas a reducir los riesgos que puedan afectar el logro de los objetivos de la organización, pueden ser preventivas o de detección y son llevadas a cabo por todas las áreas de la organización (SIGEN, 2014, p. 29[2]). Lo antedicho se condice con la Guía para las normas de control interno del sector público de la INTOSAI, que establece que las actividades de control interno se dan en toda la organización, en todos los niveles y en todas las funciones y que los controles internos incluyen una serie de actividades de control de detección y prevención. Sin embargo, como ya se ha indicado, las normas de la SIGEN no se aplican sistemáticamente.

En particular, las entrevistas realizadas durante la misión de investigación de la OCDE en octubre de 2017 revelaron que las auditorías internas descubren con frecuencia cuestiones relativas al empleo de dinero de caja chica y gastos por viajes –relacionados a la mala gestión, la ineficiencia y la corrupción. Además de los auditores internos que examinan el sistema de control interno e identifican las áreas a mejorar, los organismos públicos podrían considerar actualizar sus controles internos en cuanto al dinero en caja chica y los viáticos y mejorar o introducir controles en donde se han identificado vacíos. Por ejemplo, la autorización y la ejecución de operaciones de compras deberían ser realizadas únicamente por personas de autoridad pertinente. La autorización es el principal medio para asegurar que solo operaciones y eventos válidos sean realizados según la intención de la dirección. Los procedimientos de autorización, que tienen que ser documentados y claramente comunicados a los directivos y empleados, deben incluir condiciones específicas y términos conforme a los cuales se puedan hacer las autorizaciones. Conformidad con los términos de autorización significa que los empleados actúan en concordancia con las directivas y dentro de las limitaciones establecidas por la gerencia o la legislación (INTOSAI, 2010, p. 29[12]).

En abril de 2018 la SIGEN proveyó a la OCDE con mayor información sobre el trabajo que ha desarrollado para fortalecer el sistema de control interno desde su creación en 1992. La SIGEN lo concibe como un proceso de largo plazo que inicialmente apuntó sus esfuerzos a determinar el estado del sistema, estableciendo las unidades de auditoría y desarrollando el marco regulatorio. Posteriormente, la SIGEN diseñó herramientas y metodologías de monitoreo para asistir a las diferentes entidades, como el Programa de Fortalecimiento del Sistema de Control Interno, que incluye el Plan de Compromiso de Mejora de la Gestión y el Control Interno, las Normas particulares sobre constitución y

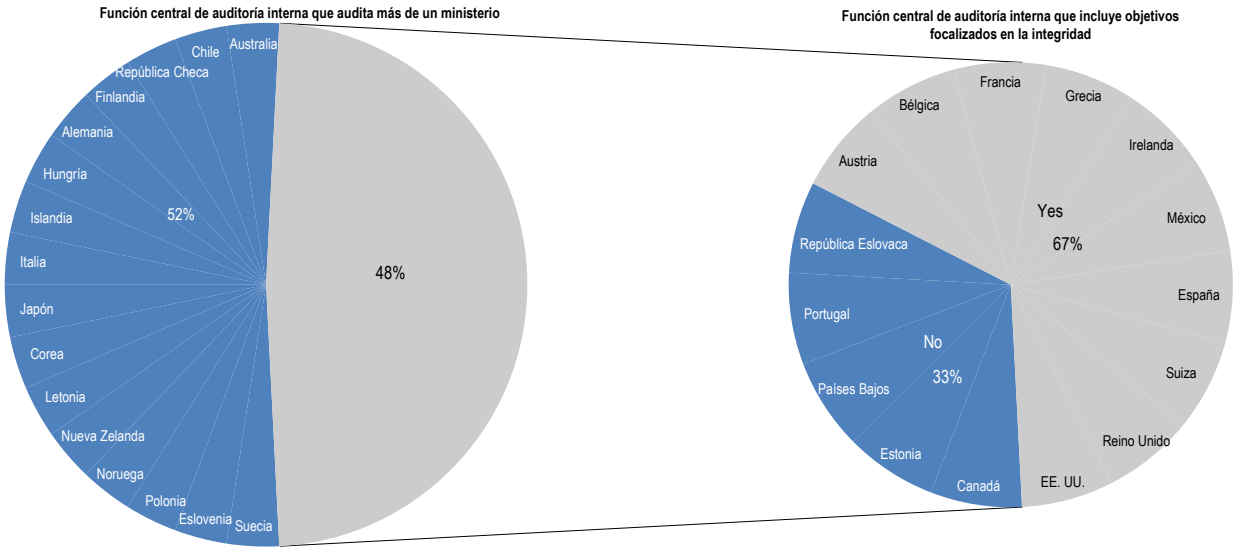
funcionamiento de los Comités de Control y la Metodología de Autoevaluación y Diagnóstico de procesos.

5.5. Mejorar la función de auditoría interna

5.5.1. La SIGEN podría asegurar que su coordinación central de auditorías internas aproveche los recursos disponibles para fortalecer la supervisión y permitir una respuesta cohesiva a los riesgos de integridad

El tener una función central de auditoría, que específicamente incluya a la integridad en sus objetivos estratégicos, puede fortalecer la coherencia y la armonización de la respuesta del Estado a los riesgos de integridad. Auditar a varios organismos a nivel federal puede potenciar los recursos de auditoría disponibles, mejorar la capacidad del Estado para identificar cuestiones sistemáticas y transversales y dictar medidas para responder desde una perspectiva general del Estado (OCDE, 2017[11]). Muchos de los países miembros de la OCDE cuentan con una función central del auditoría interna que tiene a su cargo auditar a más de un ministerio y muchas de estas funciones centrales del auditoría interna tienen objetivos que apuntan a la integridad, como se muestra en la siguiente Figura 5.3.

Figura 5.3. Existencia de funciones centralizadas de auditoría interna con objetivos estratégicos focalizados en la integridad



Nota: La República Checa y Chile planean desarrollar una función centralizada de auditoría y la Oficina Nacional de Auditoría sueca, un órgano de auditoría externa dependiente del Parlamento, audita todo el sector público.
Fuente: (OCDE, 2017, p. 159[11]).

Argentina cuenta con una función de auditoría interna coordinada a nivel central, un mapa anual de riesgos de auditoría y directrices para la planificación de la auditoría interna, pero podría construir sobre esta base para mejorar la supervisión, fijando objetivos estratégicos focalizados en la integridad e identificando tendencias y cuestiones sistémicas, brindado a la dirección la capacidad de responder a los riesgos de integridad de manera cohesiva y holística. La Oficina Pública de Auditoría Interna del Reino Unido (*Government Internal Audit Agency*) es un buen ejemplo de un órgano de auditoría

interna con objetivos focalizados en la integridad, según se detalla en el siguiente Recuadro 5.3.

Recuadro 5.3. La Oficina Pública de Auditoría Interna del Reino Unido

La Oficina Pública de Auditoría Interna (GIAA, por sus siglas en inglés) ayuda a asegurar que el Gobierno del Reino Unido y su sector público en general presten servicios y administren los fondos públicos de manera efectiva e implementen mejores controles de gobierno, de gestión de riesgos e internos. La GIAA implementa un plan de acción en base a riesgos que culmina en un informe anual y un dictamen sobre la idoneidad y la eficacia de los marcos de los organismos gubernamentales en materia de gobernanza, gestión de riesgos y control interno. Brinda una serie de servicios, entre los cuales se incluyen los siguientes:

- **Trabajo de seguro:** Proporciona una evaluación independiente y objetiva de las actividades de gestión a fin de brindar un panorama sobre la eficacia del organismo en términos de gobernanza, gestión de riesgos y controles internos.
- **Trabajo de investigación y anti-fraude:** Brinda asesoramiento y asistencia sobre estrategias para combatir el fraude, evaluaciones de riesgos de fraude y medidas para prevenir, impedir y detectar el fraude. A requerimiento, su personal profesional capacitado investiga las sospechas de fraude interno o de proveedores, o de negligencia.

Fuente: (United Kingdom Government Internal Audit Agency, 2018[14]).

5.5.2. Todas las entidades de gobierno de Argentina podrían implementar comités de control para supervisar mejor la implementación de las recomendaciones de auditorías

Las Normas Generales de Control Interno de la SIGEN establecen que los auditores deben esbozar recomendaciones de los posibles pasos a seguir para procurar corregir las falencias detectadas como observaciones de auditorías, teniendo estas recomendaciones el objetivo de incrementar la eficiencia y eficacia del organismo y la de sus mecanismos de control interno. Las normas establecen asimismo las recomendaciones formales "proporcionarán una base para el seguimiento posterior por parte de la Unidad de Auditoría Interna, la SIGEN u otros auditores" (SIGEN, 2002, p. 26[15]).

Según la SIGEN, el seguimiento de las observaciones se requiere a través de las resoluciones SIGEN N° 15/2006 y N° 73/2010. Además, de acuerdo con el reciente Decreto Nº 72/2018, es necesario hacer un seguimiento a través del Comité de Control/Auditoría con la participación y el compromiso de la autoridad superior.

Las normas también establecen que los auditores deben monitorear el cumplimiento de las instrucciones impartidas por las autoridades superiores dirigidas a solucionar las falencias expuestas como observaciones en los informes de auditoría. Esto debe verificarse a través de auditorías de seguimiento. A tal fin, la SIGEN espera que se mantengan las bases de datos que contienen todas las observaciones y recomendaciones efectuadas con motivo de la labor. Asimismo, la SIGEN espera que el seguimiento periódico le permita al auditor asegurarse respecto de la adopción de medidas adecuadas y determinar las áreas para la realización de nuevas auditorías. Además, dicho

seguimiento puede asistir a los auditores en la evaluación no solo respecto a la pertinencia del asesoramiento, sino también a los resultados obtenidos de las recomendaciones se corresponden con las expectativas. (SIGEN, 2002, p. 32[15]).

Conforme al Plan Anual 2017 de la SIGEN, de las 53 actividades de control de procesos planificadas para el 2017, solamente tres tienen relación con el seguimiento de las recomendaciones de auditoría:

- Realizar el seguimiento de las observaciones y recomendaciones pendientes de regularización consignadas en informes de auditoría (Ministerio de Desarrollo Social);
- Realizar el seguimiento del Informe ejecutado por la Unidad de Auditoría Interna, del Hospital Nacional Posadas; y
- Realizar el seguimiento del Informe ejecutado por la Unidad de Auditoría Interna del Hospital Nacional en Red Especializado en Salud Mental y Adicciones (SIGEN, 2017, pp. 100–104[16]).

De acuerdo a la SIGEN, se registran y hacen seguimientos periódicos de las observaciones y recomendaciones de auditoría interna. En 2001, la SIGEN dictó (a través de la Circular Nº 1, del 17 de enero de 2001) que todas las Unidades de Auditoría Interna bajo su jurisdicción debían presentar la información detallada de las observaciones de auditoría pendientes de regularización al cierre del año fiscal (utilizando el Sistema SISIO). En 2006, los Planes Anuales de las Unidades de Auditoría Interna se integraron en el sistema SISIO, lo que proporcionó una plataforma en línea para incluir el seguimiento en el proceso de planificación de auditoría interna en todo el sector público.

Además, el reciente Instructivo de Trabajo N° 2/2017 requiere la actualización de la información relacionada con estas observaciones y su estado de regularización. La información generada a partir de este trabajo se incluye tanto en los recurrentes informes de auditoría (donde las auditorías previas quedan mencionadas en la sección relativa a antecedentes), como año a año en el Sistema de Evaluación de los Informes Control Interno entidad realizados para cada entidad.

Sobre la base de las entrevistas realizadas durante la misión de la OCDE de octubre de 2017, se determinó que la SIGEN había asistido a organismos gubernamentales en el establecimiento de comités de control en aproximadamente 30 dependencias, con el objetivo de extender el concepto a las casi 200 dependencias únicas en el sector público. Desde enero de 2018 tras emitirse el Decreto Nº 72/2018, todas las entidades del sector público nacional deben establecer un comité de control. Según el artículo 1 de este decreto, cada comité debe reunirse al menos dos veces al año, con asistencia de la autoridad superior de la entidad (o un representante designado a tal efecto), jefe de la unidad de auditoría interna, un representante de la SIGEN y los responsables de las áreas operacionales de la entidad.

Estos comités serán valiosos para supervisar la implementación de las recomendaciones de auditoría. Este concepto es similar al modelo de comité de auditoría empleado en los países miembros de la OCDE, como ser Reino Unido, Canadá y Australia. Argentina podría considerar seguir más detalladamente este modelo de “comité de auditoría”, según el cual cada organismo cuenta con un comité de auditoría que es independiente de las actividades de gestión diarias y revisa periódicamente los sistemas de auditoría, gestión de riesgos y control interno del organismo, así como su presentación de informes financieros y de desempeño. Estos comités se encuentran bien posicionados para evaluar

y dar seguimiento desde el organismo a la implementación de las recomendaciones de auditoría. El ejemplo de Australia se describe en el siguiente Recuadro 5.4 .

Recuadro 5.4. Comités de auditoría - Australia

De acuerdo a la Ley de Gobernanza Pública, Desempeño y Rendición de Cuentas de 2013 (*Public Governance, Performance and Accountability Act 2013*) se requiere que cada organismo público de Australia cuente con un comité de auditoría.

Un comité de auditoría independiente constituye un elemento importante de buena gobernanza ya que brinda asesoramiento y seguro independiente a la autoridad superior de un organismo respecto de la pertinencia del marco de rendición de cuentas y control del organismo. Asimismo, verifica y salvaguarda de manera independiente la integridad de la presentación de informes financieros y de desempeño de un organismo.

En Australia, todo comité de auditoría debe estar formado por lo menos por tres personas con calificaciones adecuadas, conocimiento, aptitudes y experiencia en asistir al comité en el cumplimiento de sus funciones. La mayoría de los integrantes del comité de auditoría deben ser personas que no sean funcionarios del organismo.

Las funciones del comité de auditoría deben determinarse en un estatuto y deben determinar que el comité revisará la pertinencia de lo siguiente con respecto al organismo:

- La presentación de informes financieros;
- La presentación de informes de desempeño;
- Los sistemas de supervisión (incluida la auditoría interna y externa);
- Los sistemas de gestión de riesgos; y
- Los sistemas de control interno.

En relación con la función auditora, el comité de auditorías puede:

- Asesorar a la autoridad superior de la entidad sobre sus planes de auditoría interna;
- Asesorar sobre los lineamientos profesionales a ser empleados por los auditores internos en el curso de sus auditorías del organismo;
- Revisar la pertinencia de la respuesta del organismo a los informes de auditorías internas y, de ser viable, externas, incluida la respuesta de la entidad a las recomendaciones de auditoría y
- Revisar el contenido de los informes de auditorías internas y externas para identificar material que sea relevante para el organismo y asesorar a la autoridad contable con respecto a las buenas prácticas.

La característica distintiva de un comité de auditoría es su independencia. La independencia del comité de las actividades de gestión diarias ayuda a garantizar que su actuar sea objetivo, imparcial, libre de cualquier conflicto de intereses, prejuicio inherente o influencia externa indebida.

Fuente: (Department of Finance, 2015[17]; Department of Finance, 2015[18]).

5.6. Fortalecer la Entidad Fiscalizadora Superior

La integridad de un gobierno yace no solo en un marco efectivo de gestión de riesgos, control interno y auditoría interna, sino también en una función de auditoría externa sólida, que –entre otras cosas- brinde una supervisión externa del marco de gestión de riesgos y control interno. A este fin, la máxima institución auditora de un país debería tener un mandato claro y ser independiente, transparente y efectiva.

5.6.1. El Congreso de la Nación Argentina podría fortalecer la independencia funcional de la AGN aumentando su poder para seleccionar los temas de auditoría y detallando claramente su independencia y mandato en una ley orgánica específica

En Argentina, la función de auditoría externa está a cargo de la Auditoría General de la Nación (AGN). La AGN es un organismo colegiado de auditoría, compuesto por siete miembros: un presidente y seis auditores generales. El presidente de la AGN es designado por el Congreso de la Nación, a propuesta del partido opositor por un mandato de 8 años, renovable. Si el partido opositor cambia, se designa un nuevo presidente. Los restantes seis miembros del Colegio son elegidos entre los partidos políticos por mandatos renovables de 8 años -tres por el Senado y tres por la Cámara de Diputados.

En 1994 la AGN adquirió rango constitucional en el ámbito del Poder Legislativo. El artículo 85 de la Constitución de la Nación Argentina establece que "El control externo del sector público nacional (…) será una atribución propia del Poder Legislativo" y sus opiniones estarán sustentadas en los dictámenes de la AGN. Asimismo, dispone que la AGN es un organismo de asistencia del Congreso con autonomía funcional". Tiene a su cargo el control de legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la administración pública centralizada y descentralizada (Argentina, 1994, p. 14[19]).

Asimismo, el artículo 85 establece que la AGN "se integrará del modo que establezca la ley que reglamenta su creación y funcionamiento, que deberá ser aprobada por mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara". A pesar de que la Constitución de 1994 anuncia la introducción de una ley orgánica específica de la AGN, su promulgación ha estado pendiente por 14 años.

El artículo 118 de la ley de administración financiera establece las funciones del auditor general (resumen en la Tabla 5.2).

Tabla 5.2. Funciones del auditor general

Entre las funciones del auditor general, se incluyen las siguientes:
Fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias en relación con la utilización de los recursos del Estado;
Realizar auditorías financieras, de legalidad, de gestión, exámenes especiales de las jurisdicciones y de las entidades bajo su control, así como las evaluaciones de programas, proyectos y operaciones;
Examinar y emitir dictámenes sobre los estados contables financieros del Estado Nacional;
Controlar la aplicación de los recursos provenientes de las operaciones de crédito público y efectuar los exámenes especiales que sean necesarios para formarse opinión sobre la situación de este endeudamiento;
Realizar exámenes especiales de actos y contratos de significación económica, por sí o por indicación de las Cámaras del Congreso o de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas;
Auditar y emitir opinión sobre la memoria y los estados contables financieros de las empresas y sociedades del Estado y
Verificar que los órganos de la Administración mantengan el registro patrimonial de sus funcionarios públicos.

Fuente: (Argentina, 2016[4]).

Las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) de los países miembros de la OCDE se constituyen conforme a leyes específicas que establecen, entre otras cosas, las atribuciones, las responsabilidades y la independencia del Auditor General. Por ejemplo, la EFS de Australia se creó en virtud de la Ley del Auditor General de 1997 (*Auditor-General Act 1997*) (Australia, 1997[20]) y la EFS de Canadá se creó conforme a la Ley del Auditor General de 1985 (*Auditor General Act 1985*) (Canada, 1985[21]). En el contexto de Latinoamérica y del Caribe, la EFS de Argentina es la única que no tiene una ley orgánica. Los siguientes 17 países introdujeron leyes orgánicas para sus EFS entre 1953 y 2002: Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela (Santiso, 2009, pp. 52–55[13]).

En su Plan Estratégico 2013–17, la AGN detalló como uno de sus objetivos estratégicos que "fortalecería la identidad de la AGN y su relación con las partes interesadas" (AGN, 2013, p. 6[22]). La existencia de una ley que reglamente y establezca la creación, el funcionamiento, las facultades, las responsabilidades, la independencia y el gobierno interno de la AGN sería de gran beneficio para fortalecer la independencia, las facultades y la identidad de la AGN y para clarificar su mandato y su relación con las partes interesadas. Lo antedicho asimismo alinearía a la AGN con las EFS en la región y las EFS de los países miembros de la OCDE.

Los valores de la AGN son la independencia, la objetividad, el compromiso institucional, la probidad, el profesionalismo y la ética. El Auditor General define a la ética como "observar el conjunto de valores y principios que guían nuestra labor cotidiana". La AGN se basa en las Normas de Control Externo Gubernamental, las cuales han sido desarrolladas sobre la base de las Normas Internacionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) de la INTOSAI, las mejores prácticas internacionales y los estándares profesionales vigentes en Argentina.

La primera prioridad transversal de la INTOSAI para el periodo 2017–22 es la independencia de las EFS. La INTOSAI aboga firmemente y apoya los marcos constitucionales y legales que exigen mandatos de auditoría integrales, el acceso ilimitado a la información necesaria y la publicación sin restricciones de los informes de las EFS. Según la INTOSAI, "solo unas EFS totalmente independientes, capaces, fiables y profesionales pueden garantizar la rendición de cuentas, la transparencia, la buena gobernanza y el buen uso de los fondos públicos" (INTOSAI, 2017, p. 9[23]).

Las Normas de Control Externo Gubernamental de Argentina establecen que todo el trabajo de control externo gubernamental debería contribuir a la buena administración, ya que proporciona información objetiva, independiente y confiable (Auditor General of Argentina, p. 5[24]). Asimismo, dichas normas disponen que el Auditor General debe cumplir con los principios éticos, tales como independencia de criterio, objetividad y neutralidad política (Auditor General of Argentina, pp. 10–12[24]).

Aunque los valores, las normas y los principios de la AGN enfatizan la importancia de la independencia e imparcialidad política, las estructuras y los procesos actuales para la planificación y la aprobación de auditorías hacen difícil que la entidad realice sus funciones de manera absolutamente independiente y con imparcialidad política.

El vínculo de la AGN con el Congreso de la Nación es a través de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, compuesta por 12 integrantes: 6 senadores y 6 diputados. Anualmente, esta comisión elige un presidente, un vicepresidente y un secretario. La Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas tiene mucha historia.

Fue creada en 1878 por la Ley N° 923. Sus atribuciones actuales surgen de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera (Senado Argentina, 2017[25]). Según el artículo 129 de la Ley de Administración Financiera, la comisión debe, entre otras cosas: aprobar el programa de acción anual de control externo a desarrollar por la AGN y encomendarle la realización de estudios, investigaciones y dictámenes especiales, fijando los plazos para su realización, elementos lo que no se alinean con las buenas prácticas internacionales.

La INTOSAI ha publicado una serie de documentos que citan la importancia de la independencia de los auditores externos, lo que comprende la necesidad de independencia en la planificación de auditorías y el contenido y la oportunidad de los informes de auditoría. El Recuadro 5.5 describe la información.

Recuadro 5.5. Normas internacionales para garantizar la independencia de los organismos de auditoría

Asegurar que los organismos de auditoría sean libres de toda influencia indebida es fundamental para garantizar la objetividad y efectividad de su labor, en consecuencia, las normas más fundamentales relativas a la auditoría del sector público incorporan los principios de independencia. La Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), por ejemplo, cuenta con dos declaraciones fundamentales que citan la importancia de la independencia. En particular, la *"Declaración de Lima de Criterios sobre las Normas de Auditoría"* (ISSA 1) sostiene que la EFS requiere independencia organizativa y funcional para cumplir con sus tareas.

La "*Declaración de México sobre Independencia de las EFS*" (ISSAI 10) y el Plan Estratégico 2017-2022 delinean ocho principios relacionados con la independencia:

En relación con el Principio 3 sobre la independencia funcional, la ISSAI 10 establece que una EFS debe tener un mandato suficientemente amplio y plena discreción en el desempeño de sus funciones, y que las EFS deben estar facultadas para auditar: el uso de dineros públicos, recursos o activos; recaudación de ingresos adeudados al gobierno o entidades públicas; legalidad y regularidad de las cuentas del gobierno o de las entidades públicas; calidad de la gestión financiera y presentación de informes; y economía, eficiencia y efectividad de las operaciones del gobierno o de las entidades públicas. Mayor información es proporcionada en las *Directrices y Buenas Prácticas Relativas a la Independencia de las EFS de la INTOSAI* (INTOSAI, 2007[26]).

Las EFS deben ser libres de dirección e interferencias del Poder Legislativo o del Ejecutivo en: la selección de asuntos de auditoría; planificación, programación, conducta, informes y seguimiento de sus auditorías; organización y administración de su oficina; y el cumplimiento de sus decisiones cuando la aplicación de sanciones sea parte de su mandato.

Fuentes: (INTOSAI, 1977[27]; INTOSAI, 2007[28]; INTOSAI, 2017[23]).

La independencia en una entidad fiscalizadora superior rara vez ocurre por accidente. La independencia requiere planificación detallada y puede llevar años de trabajo persistente de muchos socios claves, incluida la legislatura, la Comisión de Cuentas Públicas y el Ministerio de Economía. Como todo proyecto, es importante que la EFS tenga en claro lo que quiere lograr, considere los obstáculos y los riesgos, fundamente la causa frente a aquellos que pueden ayudar a alcanzar una mayor independencia (tal como la Comisión de Cuentas Públicas), fije hitos y asigne responsabilidad por el logro de esos hitos. Un mayor respaldo de las partes interesadas, tales como los medios y la sociedad civil, puede ayudar a mantener la campaña en agenda, si se tiene pleno conocimiento de la función de las EFS y el valor de una mayor independencia (National Audit Office, 2015, pp. 7–11[29]).

Una vez que la legislatura haya acordado considerar la implementación de una nueva ley orgánica, la AGN necesitaría trabajar codo a codo con la legislatura y las comisiones legislativas involucradas en la redacción de la legislación a fin de que entiendan las áreas potencialmente conflictivas. La AGN necesitaría revisar con atención la legislación actual y compararla con las leyes de auditoría implementadas para otras EFS en circunstancias similares -no hay necesidad de empezar de cero (National Audit Office, 2015, p. 12[29]).

Las EFS que son sólidas y funcionalmente independientes tienen mayor credibilidad y pueden lograr cambios de mejor manera. En los últimos años han existido cuestiones sobre las cuales el Congreso de la Nación Argentina ha ignorado los informes de auditoría presentados por la AGN, incluso algunos que describían casos graves de irregularidades administrativas y posibles casos de corrupción (Manzetti, 2014, p. 192[30]).

La AGN podría trabajar con el Congreso de la Nación para fortalecer su independencia funcional, particularmente aumentando su poder para seleccionar los tópicos de auditoría durante la planificación y los procesos de aprobación de auditoría; y detallando en una ley orgánica específica claramente el mandato e independencia de la AGN.

5.6.2. La AGN podría fortalecer los procesos de seguimiento y monitoreo de sus recomendaciones de auditoría

Como se ha mencionado, un principio central de independencia de las EFS es la existencia de mecanismos efectivos para el seguimiento de las recomendaciones de auditoría (INTOSAI, 2007[26]). Cuando las recomendaciones de auditoria son consideradas e implementadas las auditorías ayudan a mejorar la administración pública y aumentan la responsabilidad y la transparencia. Las EFS de los países miembros de la OCDE cuentan con diferentes mecanismos para realizar el seguimiento de sus recomendaciones. Por ejemplo, la Oficina Nacional de Auditoría de Australia (ANAO) realiza anualmente una serie de auditorías de desempeño del seguimiento, para evaluar la implementación de las recomendaciones de auditorías de desempeño en años anteriores en las diferentes entidades. Las entidades del gobierno australiano también tienen comités de auditoría que se reúnen regularmente para, entre otras cosas, monitorear la implementación de las recomendaciones de auditoría, y la ANAO puede asistir a estas reuniones en calidad de observadora y/o solicitar minutas de la reunión. El Auditor General también ha escrito a las diferentes entidades solicitando una actualización de las recomendaciones durante el proceso de planificación anual del programa de trabajo de auditoría.

En Canadá, la oficina del Auditor General de Columbia Británica, una oficina de auditoría subnacional, ha publicado informes de seguimiento basados en

autoevaluaciones de las entidades auditadas y realizó en varias de ellas auditorías de seguimiento (ver Recuadro 5.6). La AGN podría considerar fortalecer sus procesos para permitir el seguimiento de las recomendaciones, como ser mediante una selección de auditorías de seguimiento u organizando autoevaluaciones anuales.

Recuadro 5.6. Oficina del Auditor General de Columbia Británica – Seguimiento de las recomendaciones de auditoría

La Oficina del Auditor General de Columbia Británica (OAG) publicó en junio de 2014 un informe titulado "Informe de seguimiento: actualizaciones sobre la implementación de recomendaciones de informes recientes,". Según el entonces auditor general, era fundamental que la OAG hiciera un seguimiento de las recomendaciones para poder garantizar que los ciudadanos reciban el máximo valor por el dinero del trabajo de la OAG, ya que las recomendaciones identifican áreas en las que las entidades gubernamentales pueden ser más efectivas y eficientes. La OAG hizo esto mediante la publicación de un informe de seguimiento que contenía formularios de autoevaluación completados por entidades auditadas. Los formularios se publicaron sin editar y no fueron auditados. El informe contenía 18 autoevaluaciones, de las cuales dos informaban que la entidad había abordado total o sustancialmente todas las recomendaciones en sus informes.

La OAG también ha dado seguimiento a sus recomendaciones auditando cuatro autoevaluaciones para verificar su exactitud. La OAG encontró que en todos los casos, las entidades habían retratado con precisión el progreso que habían realizado para implementar las recomendaciones. Si bien se descubrió que algunas veces las recomendaciones se implementaron parcialmente y no completa o sustancialmente como se reportó, la discrepancia se debió generalmente a una diferente comprensión de lo que significaba implementación total o sustancial. En esos casos, la OAG trabajó con los ministerios y agencias para aclarar las expectativas y llegar a un acuerdo respecto al estado de la implementación.

Fuente: (Office of the Auditor General of British Columbia, 2014[31]).

5.6.3. La AGN podría aumentar su influencia siendo ejemplo de transparencia

En su Plan Estratégico 2013–2017, la AGN fijó como uno de sus objetivos estratégicos, "promover la transparencia y la rendición de cuentas en el sector público nacional" (AGN, 2013, p. 6[22]). Asimismo, el artículo 6.ii de la *Declaración de Asunción sobre Seguridad y Estabilidad Financiera de las EFS*, firmada por los miembros de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS) el 4 octubre de 2017, establece que:

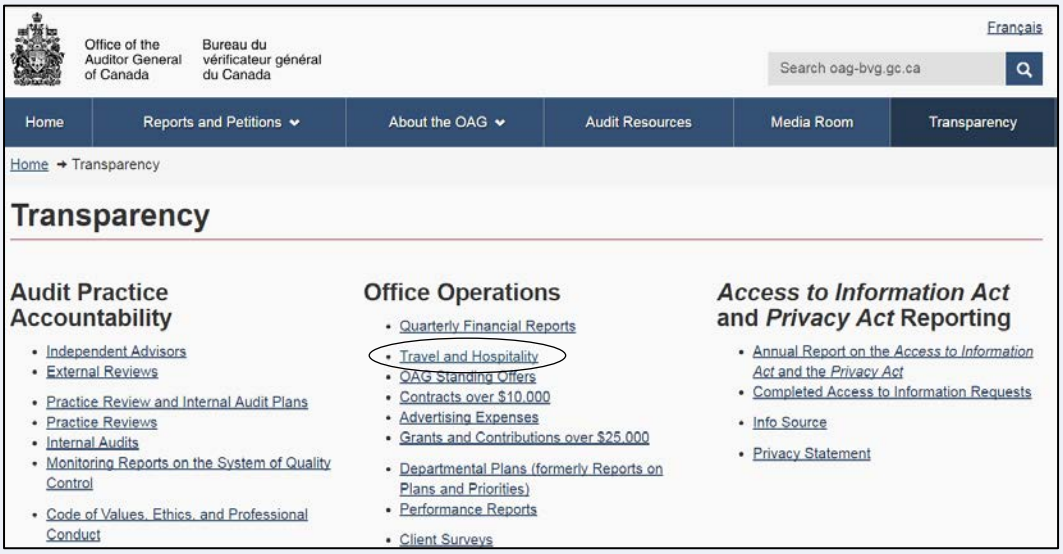
> *En cuanto garante del buen uso de los recursos públicos debemos someternos a un proceso de control que transparente el adecuado manejo de los fondos que la entidad reciba y administre.*

Las Entidades Fiscalizadoras Superiores, como la AGN, deberían ser para el sector público un ejemplo de transparencia y administración de fondos públicos con eficiencia, eficacia y economía. Actualmente, en su sitio web la AGN brinda poca o nada de información sobre los gastos discrecionales en particular. La AGN aumentaría su influencia y credibilidad proporcionando información al público sobre sus gastos discrecionales. Esto serviría como ejemplo de transparencia para el resto del sector

público. El Recuadro 5.7 presenta una buena práctica de transparencia de las EFS tomada de la Oficina del Auditor General de Canadá.

Recuadro 5.7. Transparencia – Oficina del Auditor General de Canadá

La Oficina del Auditor General de Canadá (OAG) en su sitio web tiene una sección destacada denominada "Transparencia". Esta sección contiene información sobre la rendición de cuentas de la práctica de auditorías (como ser el detalle de las revisiones externas y las auditorías internas), operaciones de la oficina (tales como viajes, hospedajes, contratos y encuestas de clientes) y acceso a la información



La OAG publica informes anuales de viajes en su sitio web, así como informes trimestrales de gastos de viajes del Auditor General y todos sus ejecutivos. La información está actualizada. Por ejemplo, el 18 octubre de 2017 la OCDE accedió a los informes de junio a septiembre de 2017 (así como a todos los trimestres anteriores hasta 2011). Haciendo unos pocos clics, resulta fácil ver los detalles de los gastos de cada viaje.

Fuente: Sitio web de la OAG de Canadá, http://www.oag-bvg.gc.ca.

Propuestas de acción

Argentina ha establecido un marco de control interno y gestión de riesgos que se alinea, en varias áreas, con las mejores prácticas internacionales. Sin embargo, podría hacerse más para fortalecer la implementación del marco y construir capacidades en sus entornos de control interno y gestión de riesgos. Las propuestas de acción específicas que Argentina podría considerar se describen a continuación.

Establecer un sistema de control con objetivos precisos

La SIGEN podría garantizar que los objetivos precisos del sistema de control sean comunicados al personal de todo el sector público nacional:

- incluyendo una capacitación obligatoria sobre objetivos y requisitos de control;
- introduciendo programas de concientización sobre la necesidad del control interno y los roles de cada área y puestos de los miembros del personal;
- a través de capacitación y cursos introductorios para todo el personal, incluidas las máximas autoridades y los directivos del sistema de control; y
- delineando claramente los estándares para roles específicos
- incorporando controles en las operaciones diarias del servicio público
- SIGEN podría promover la incorporación de la gestión de riesgos en la cultura de los organismos públicos

La SIGEN podría asistir a las entidades gubernamentales en aplicar más congruentemente los principios del modelo de las tres líneas de defensa:

- otorgando mayor responsabilidad al control interno y a la gestión de riesgos en la gestión operativa
- asistiendo a las entidades gubernamentales en el desarrollo de capacidades; y
- desarrollando capacitación y concientización para los servidores públicos sobre las actividades ya existentes, para ayudar a garantizar que comprendan y apliquen congruentemente el modelo de tres líneas de defensa, reconocido internacionalmente en todo el sector público.

Implementar un enfoque estratégico de la gestión de riesgos

La SIGEN podría mejorar su enfoque de gestión de riesgos para garantizar que sea coherente y claramente diferenciado de la función de auditoría interna:

- mejorando su marco de gestión de riesgos para que sea más estratégico, coherente y operativo;
- incorporando una herramienta de gestión de riesgos diferenciada claramente de la función de auditoría;
- brindando a los gerentes operativos la capacidad de realizar evaluaciones de riesgos sin temor a represalias;
- manteniendo un proceso de evaluación de riesgos diferenciado y desarrollado por auditores en su planificación de auditoría.

La SIGEN podría promover la incorporación de la gestión de riesgos en la cultura de los organismos gubernamentales:

- proporcionando una orientación clara para el personal operativo; e

- incluyendo los requisitos de gestión de riesgos en las sesiones introductorias y obligatorias de capacitación

Las entidades gubernamentales de Argentina podrían operacionalizar el sistema de gestión de riesgos:

- asignando a directivos particulares responsabilidades precisas para riesgos específicos, incluidos los riesgos de fraude y corrupción;
- haciendo cargo a los gerentes de aquellos riesgos que podrían afectar a sus objetivos;
- utilizando la información sobre riesgos para informar la toma de decisiones;
- monitoreando y administrando activamente los riesgos designados; y
- atribuyendo a los directivos responsabilidad ante el Ejecutivo, mediante informes regulares sobre la gestión de riesgos.

Implementar mecanismos de control interno coherentes

La SIGEN podría asistir a los organismos gubernamentales en fortalecer sus mecanismos de control interno para garantizar que se implementen y sean efectivos, y que brinden seguro razonable mediante:

- la dirección de actividades de control destinadas a reducir aquellos riesgos que puedan afectar el logro de los objetivos de la organización;
- garantizar que las actividades de control interno se implementen en todas las entidades, en todos los niveles y en todas las funciones; y
- garantizar que los controles internos incluyan una variedad de actividades de detección y control preventivo.

Mejorar la función de auditoría interna

La SIGEN podría garantizar que su coordinación central de auditoría interna aproveche los recursos disponibles para fortalecer la supervisión y permitir una respuesta cohesiva a los riesgos de integridad:

- estableciendo objetivos estratégicos de integridad e identificando tendencias y problemas sistémicos en base al mapa anual de riesgos de auditoría y las guías para la planificación de auditoria interna; y
- brindando a la administración la capacidad de responder a los riesgos de integridad, de forma cohesiva y holística, mediante la presentación de informes sobre los riesgos de integridad, las tendencias y los problemas sistémicos en el servicio público.

Todas las entidades del gobierno de Argentina podrían implementar comités de control para monitorear mejor la implementación de las recomendaciones de auditoría al:

- establecer comités que sean independientes de las actividades diarias de la administración y que revisen regularmente los sistemas de auditoría, gestión de riesgos y control interno de la entidad; y
- otorgar a los comités la capacidad de evaluar y hacer seguimiento de la implementación de las recomendaciones de auditoría en cada entidad.

Fortalecer la Entidad Fiscalizadora Superior

El Congreso de la Nación Argentina podría fortalecer la independencia funcional de la AGN:

- Aumentando el poder de la AGN para seleccionar sus propios temas de auditoría; y
- Detallando en una ley orgánica específica la independencia y mandato de la AGN

La AGN y el Congreso de la Nación Argentina podrían fortalecer el seguimiento y monitoreo de las recomendaciones de auditoría a través de:

- la inclusión de algunas auditorías de seguimiento en su plan anual de trabajo de auditoría; o
- Organizar anualmente autoevaluaciones de las entidades, escribiendo a los directivos para solicitar una evaluación del estado de implementación de las recomendaciones de auditoría. La AGN podría seleccionar una muestra de las mismas para su seguimiento, como ha hecho la oficina de auditoría de Columbia Británica.

La AGN podría aumentar su influencia siendo ejemplo de transparencia:

- Proporcionando al público la información sobre sus gastos discrecionales. Esto serviría como ejemplo de transparencia para el resto de los actores del sector público. Para llevarlo a cabo se podría proporcionar acceso a la información en el sitio web de la AGN, de manera similar a como la SAI australiana presenta y proporciona la información.

Referencias

AGN (2013), "Strategic Plan 2013-17", http://oecdshare.oecd.org/gov/sites/govshare/psi/integrity/Shared%20Documents/Integrity%20Review%20of%20Argentina/FFM%20Mission%20Oct%202017/Follow%20up%20material/AGN/AGN%20PEI%202013-2017.pdf (consultado el 22 de noviembre de 2017). [22]

Argentina (2016), *National Financial Administration and Public Sector Control Systems Act*, http://www.sigen.gob.ar/pdfs/ley24156.pdf (consultado el 4 de septiembre de 2017). [4]

Argentina (1994), "Constitution of the Argentine Nation", http://www.biblioteca.jus.gov.ar/argentina-constitution.pdf (consultado el 24 de octubre de 2017). [19]

Auditor General of Argentina (s.f.), *Government External Control Standards/NORMAS DE CONTROL EXTERNO GUBERNAMENTAL Auditoría General de la Nación*, https://www.agn.gov.ar/files/files/5%20NORMAS%20CONTROL%20EXTERNO%20GUBERNAMENTAL.pdf (consultado el 8 de septiembre de 2017). [24]

Australia (1997), *Auditor-General Act 1997*, https://www.legislation.gov.au/Details/C2016C00685 (consultado el 10 de noviembre de 2017). [20]

Canada (1985), *Auditor General Act*, http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/a-17/ (consultado el 10 de noviembre de 2017). [21]

Department of Finance (2016), "Building risk management capability", https://www.finance.gov.au/sites/default/files/comcover-information-sheet-building-risk-management-capability.pdf (consultado el 1 de agosto de 2017). [10]

Department of Finance (2015), *Audit Committees*, https://www.finance.gov.au/resource-management/accountability/audit-committees/ (consultado el 1 de agosto de 2017). [18]

Department of Finance (2015), "Resource Management Guide No. 202: Audit committees for Commonwealth entities and Commonwealth companies", No. 202, https://www.finance.gov.au/sites/default/files/RMG-202-Audit-committees.pdf?v=1. (consultado el 1 de agosto de 2017). [17]

Institute of Internal Auditors (2013), *IIA Position Paper: The Three Lines of Defense in Effective Risk Management and Control*, https://na.theiia.org/standards-guidance/Public%20Documents/PP%20The%20Three%20Lines%20of%20Defense%20in%20Effective%20Risk%20Management%20and%20Control.pdf. [5]

INTOSAI (2017), "INTOSAI Strategic Plan 2017-2022", http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/1_about_us/strategic_plan/EN_INTOSAI_Strategic_Plan_2017_22.pdf (consultado el 22 de noviembre de 2017). [23]

INTOSAI (2010), "Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector", *INTOSAI Guidance for Good Governance*, No. GOV 9100, http://www.issai.org/en_us/site-issai/issai-framework/intosai-gov.htm (consultado el 1 de agosto de 2017). [3]

INTOSAI (2010), "Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector", *INTOSAI Guidance for Good Governance*, No. GOV 9100, http://www.issai.org/en_us/site-issai/issai-framework/intosai-gov.htm (consultado el 1 de agosto de 2017). [12]

INTOSAI (2007), *ISSAI 11 - INTOSAI Guidelines and Good Practices Related to SAI*, http://www.issai.org/en_us/site-issai/issai-framework/2-prerequisites-for-thefunctioning-of-sais.htm. [26]

INTOSAI (2007), "Mexico Declaration on SAI Independence", *International Standards of Supreme Audit Institutions (ISSAI)*, No. 10, INTOSAI Professional Standard Committee Secretariat, Copenhagen, http://www.issai.org. [28]

INTOSAI (1977), "Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts", *International Standards of Supreme Audit Institutions (ISSAI)*, No. 1, INTOSAI Professional Standard Committee Secretariat, Copenhagen, http://www.issai.org. [27]

ISO (2009), *ISO 31000-2009 Risk Management*, https://www.iso.org/iso-31000-risk-management.html. [9]

Manzetti, L. (2014), "Accountability and Corruption in Argentina during the Kirchners' Era", *Latin American Research Review*, Vol. 49/2, https://lasa.international.pitt.edu/LARR/prot/fulltext/vol49no2/49-2_173-196_manzetti.pdf (consultado el 19 de septiembre de 2017). [30]

National Audit Office (2015), *Making SAI independence a reality: Some lessons from across the Commonwealth*, http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/4_documents/Commonwealth_Making_SAI_independence_a_reality.pdf (consultado el 24 de octubre de 2017). [29]

OCDE (2017), *Government at a Glance 2017*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en. [11]

OCDE (2017), *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública*, http://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf. [1]

Office of the Auditor General of British Columbia (2014), *Follow-Up Report: Updates on the Implementation Of Recommendations from Recent Reports*, http://www.bcauditor.com/sites/default/files/publications/2014/report_19/report/OAGBC%20Follow-up%20Report_FINAL.pdf (consultado el 1 de agosto de 2017). [31]

Santiso, C. (2009), *The Political Economy of Government Auditing: Financial Governance and the Rule of Law in Latin America and Beyond*, Routledge, Abingdon, Oxon, http://www.u4.no/recommended-reading/the-political-economy-of-government-auditing-financial-governance-and-the-rule-of-law-in-latin-america-and-beyond/ (consultado el 23 de octubre de 2017). [13]

Senado Argentina (2017), *Joint Parliamentary Committee of Audit webpage*, http://www.senado.gov.ar/parlamentario/comisiones/info/100 (consultado el 4 de septiembre de 2017). [25]

SIGEN (2017), *2017 Annual Plan*, http://www.sigen.gob.ar/plan-anual.asp (consultado el 7 de septiembre de 2017). [16]

SIGEN (2014), *General Internal Control Standards for the National Public Sector/Normas Generales de Control Interno Para el Sector Publico Nacional*, SIGEN, http://www.sigen.gob.ar/pdfs/normativa/ngci.pdf (consultado el 4 de septiembre de 2017). [2]

SIGEN (2002), *Internal Audit Standards*, http://www.sigen.gob.ar/normas-06.asp (consultado el 7 de septiembre de 2017). [15]

Treasury Board of Canada Secretariat (2018), *Organizational Structure*, https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/corporate/organization.html (consultado el 18 de enero de 2018). [8]

Treasury Board of Canada Secretariat (2017), *Framework for the Management of Risk*, http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=19422 (consultado el 17 de enero de 2018). [7]

Treasury Board of Canada Secretariat (2017), *Policy on Internal Audit*, http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=16484 (consultado el 17 de enero de 2018). [6]

United Kingdom Government Internal Audit Agency (2018), *About us*, https://www.gov.uk/government/organisations/government-internal-audit-agency/about (consultado el 18 de enero de 2018). [14]

Capítulo 6. Fortalecer el régimen disciplinario argentino para aumentar la responsabilización

El presente capítulo evalúa el régimen disciplinario que rige para los servidores públicos del Poder Ejecutivo argentino, enfocándose en los deberes y las obligaciones relativas a la integridad. Analiza el marco legal y las responsabilidades institucionales, así como el uso de datos e información sobre el sistema disciplinario. Considera los esfuerzos realizados para mejorar la cooperación entre algunas de las instituciones que intervienen en los procesos disciplinarios -como la Procuración del Tesoro de la Nación, la Procuraduría de Investigaciones Administrativas y la Sindicatura General de la Nación- y para mejorar la coordinación de las oficinas de sumarios. A la vez, enfatiza la necesidad de un marco legal e institucional más coherente a fin de prevenir la impunidad y respaldar la responsabilidad y la legitimidad del sistema de integridad argentino en su conjunto.

6.1. Introducción

Exigir el cumplimiento de las normas y los estándares en materia de integridad es un elemento necesario para impedir la impunidad de los servidores públicos y garantizar la legitimidad del sistema de integridad en su conjunto. Sin respuestas efectivas a las violaciones de integridad y sin la aplicación de sanciones justas, objetivas y oportunas, un sistema de integridad no puede garantizar responsabilidad y construir la credibilidad necesaria para que las normas y los marcos de integridad impidan que las personas incurran en comportamientos deshonestos. Asimismo, la aplicación consistente de normas dentro del sector público contribuye a construir la confianza de los ciudadanos en la capacidad del gobierno para combatir la corrupción de manera efectiva y, más generalmente, para consolidar la confianza en los líderes e instituciones gubernamentales. En este contexto, el sistema disciplinario juega un rol clave en el sistema de integridad pública al asegurar que los servidores públicos cumplan las reglas y valores de integridad, ayudarlos a identificar las áreas de riesgo donde se necesitan mayores esfuerzos y castigar las transgresiones de ciudadanos y Estado en el ejercicio del poder público. Los procesos disciplinarios tienen la función de abordar ofensas que afecten la confianza pública y dañen –de no ser sancionados apropiadamente- la reputación del Estado, creando sensación de impunidad y corroyendo su legitimidad y el principio de Estado de derecho. Este es un riesgo en Argentina, dado que en las entrevistas durante la misión de la OCDE se ha expresado la preocupación respecto a la efectividad del sistema disciplinario y la responsabilidad de los servidores públicos en relación al marco de integridad, lo que aumenta la sensación general de impunidad, tanto en el sector público como en la sociedad en su conjunto.

Los servidores públicos en Argentina pueden ser responsables ante diferentes regímenes, incluido el civil, el penal, el administrativo/disciplinario y el político (Gordillo, 2016[1]). Aunque todos los regímenes tienen su importancia y función en la adjudicación de responsabilidad a los funcionarios por sus actos, el presente capítulo se enfoca en el régimen administrativo, el cual se basa en la presunción de que los servidores públicos, y firmas contratadas (o que se pretende contratar) por el sector público, asumen una serie de obligaciones únicas a su condición. Generalmente estas refieren a valores y obligaciones constitucionales, tales como la necesidad de demostrar fidelidad a la Constitución y al orden jurídico del país, imparcialidad, integridad y propiedad personal al interactuar con lo público, sus superiores y colegas (Cardona, 2003[2]). En otras palabras, los regímenes disciplinarios administrativos se constituyen bajo la premisa de que la violación de dichos principios requiere un sistema sancionatorio diferente ligado a su condición de servidor público y a sus obligaciones como tal (OCDE, 2017[3]).

6.2. Crear un marco disciplinario más integral y efectivo

6.2.1. La aplicación del régimen disciplinario debería extenderse formalmente a todas las categorías de servidores públicos argentinos

El empleo en la administración pública argentina se rige por la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional N° 25.164 ("LMREPN") y su decreto reglamentario (Decreto 1421/2002), que definen el marco regulatorio general del servicio público y la naturaleza de la relación del empleo público. Esta relación puede adoptar cuatro formas, a saber

- El régimen de estabilidad para aquellos que ingresen al servicio público a través de concurso;
- El régimen de contrataciones para aquellos que trabajen por cierta cantidad de tiempo a fin de prestar servicios de naturaleza transitoria o estacional;
- El personal de gabinete de las autoridades superiores para aquellos que desempeñan funciones de asesoramiento o asistencia administrativa;
- Un régimen especial que reglamenta el Poder Ejecutivo para aquellos designados con carácter *ad honorem*.

La LMREPN solo es de aplicación a aquellos que pertenecen al régimen de estabilidad, mientras que aquellos comprendidos en el régimen de contrataciones y de gabinete estarán sujetos a reglamentaciones específicas, que no están establecidas. Sin embargo, dos instituciones que desempeñan un rol clave en los procedimientos disciplinarios, la Procuración del Tesoro de la Nación y la Procuraduría de Investigaciones Administrativas (PIA) han emitido dictámenes que extienden la aplicación del régimen disciplinario a cualquier categoría de servidor público: por un lado, la Procuración del Tesoro de la Nación, que coordina la actividad de las oficinas de sumarios en los organismos públicos, mediante la Resolución del 14 de marzo de 2017 y por otro lado, la Procuraduría de Investigaciones Administrativas, que puede intervenir en un proceso disciplinario o instruirlo de oficio, mediante la Resolución del 8 de abril de 2016. Esta última resolución determinó que todos aquellos que desempeñan funciones en la administración pública puedan ser sometidos a un proceso disciplinario, dado que es el único modo de cumplir con las garantías constitucionales del debido proceso y del derecho de defensa.

Aunque debería ser bienvenido el intento jurisprudencial de extender el alcance de la aplicación del régimen disciplinario a cualquier categoría de servidor público, las entrevistas durante la misión de investigación de la OCDE destacaron que dicho enfoque no sería garantía de seguridad jurídica ya que dichos dictámenes no tienen fuerza de ley y cualquier juez puede revocarlos en el futuro aplicando una interpretación diferente del poco claro marco legal actual. Es por ello que Argentina debería reformar la LMREPN y garantizar una respuesta disciplinaria coherente para todas las categorías de servidores públicos. Al hacer ello, se podría tener en consideración el enfoque adoptado por Perú, cuyo régimen disciplinario administrativo funcional es de aplicación a los funcionarios y servidores públicos que la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República N° 27.785 define como todo aquel que, independientemente del régimen laboral en que se encuentra, mantiene vínculo laboral, contractual o relación de cualquier naturaleza con alguna de las entidades y que en virtud de ello ejerce funciones en tales entidades (OCDE, 2017[4]).

6.2.2. El personal de las oficinas de sumarios empleado bajo el régimen de contrataciones debería poder instruir sumarios

Un gran impedimento del marco legal que también afecta a la condición de servidor público es uno de los requisitos procesales incluidos en el Decreto 467/99 del Reglamento de Investigaciones Administrativas que define las normas en materia de investigaciones disciplinarias de aplicación al personal comprendido en el Régimen Jurídico Básico de la Función Pública. En particular, según su artículo 6, la instrucción de un sumario se efectuará en la oficina de sumarios del área respectiva y estará a cargo de funcionarios letrados de planta permanente.

Aunque la Procuración del Tesoro de la Nación puede dispensar este requisito *ad-hoc*, previo pedido de autorización, durante la misión de investigación de la OCDE los titulares de las oficinas de sumarios lo identificaron como uno de los problemas más comunes para desempeñar su función. Tomando en cuenta el complicado proceso para obtener la autorización y su impacto en la práctica diaria, Argentina podría reformar el Reglamento de Investigaciones Administrativas a fin de modificar este requisito. Concretamente, las oficinas de sumarios sin un servidor público de planta permanente deberían estar autorizadas a designar de forma excepcional a los servidores públicos contratados en el marco del artículo 9 de la LMREPN, con experiencia e idoneidad necesarias para desempeñar procesos disciplinarios. A tal fin, considerando que el reglamento es un decreto presidencial, la Procuración del Tesoro de la Nación –que depende formalmente del presidente de la Nación (Ley N° 24.667)- puede tomar la iniciativa y proponer las reformas necesarias. Al hacerlo, debería consultar con las oficinas de sumarios y considerar cualquier desafío o propuesta relativas a la regulación de las investigaciones administrativas. Por ejemplo, las entrevistas durante la misión de investigación acentúan la necesidad de asegurar la independencia funcional de los procedimientos disciplinarios establecidos en el artículo 15 del Decreto 467/1999 y, por tanto, la discreción total en el desempeño de sus funciones. El debate sobre la regulación con las oficinas de sumarios debería también incluir cómo mejorar los procedimientos y mecanismos para identificar los elementos que indican posibles perjuicios fiscales causados por la conducta en consideración. Además, la Procuración del Tesoro de la Nación debería discutir el texto propuesto con las instituciones pertinentes que participen en la Mesa de Integridad creada por el Gabinete de Ministros en 2017 para mejorar la coordinación del sistema de integridad argentino (véase el Capítulo 1).

6.2.3. La reforma de la ley de ética pública podría mejorar la consistencia entre el actual marco de integridad fragmentado y el sistema disciplinario.

Las normas que deberían observar los servidores públicos en el ejercicio de su función y cuya violación genera responsabilidad disciplinaria están dispersas en varios instrumentos. La LMREPN enumera los deberes (artículo 23) y las prohibiciones (artículo 24), que luego se complementan con aquellos establecidos en los convenios colectivos de trabajo que consideran las particularidades de las actividades. Asimismo, otros deberes y prohibiciones adicionales relativos a la integridad surgen del Código de Ética de la Función Pública (Decreto 41/1999) y de la Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública N° 25.188) (Recuadro 6.1).

Recuadro 6.1. Deberes y principios relativos a la integridad para servidores públicos de Argentina

Las normas y los principios específicos aplicables a los servidores públicos en materia de integridad pueden encontrarse principalmente en tres instrumentos:

En primer lugar, según la LMREPN, se prohíbe:

- Patrocinar trámites o gestiones administrativas referentes a asuntos de terceros que se vinculen con sus funciones.
- Dirigir, administrar, asesorar, patrocinar, representar o prestar servicios remunerados o no, a personas de existencia visible o jurídica que gestionen o exploten concesiones o privilegios de administración en el orden nacional, provincial, municipal, o que fueran proveedores o contratistas de las mismas.
- Recibir directa o indirectamente beneficios originados en contratos, concesiones o franquicias que celebre u otorgue la administración en el orden nacional, provincial o municipal.
- Mantener vinculaciones que impliquen beneficios u obligaciones con entidades directamente fiscalizadas por el ministerio, dependencia o entidad en el que se encuentre prestando servicios.
- Valerse directa o indirectamente de facultades o prerrogativas inherentes a sus funciones para fines ajenos a dicha función o para realizar proselitismo o acción política.
- Aceptar dádivas, obsequios u otros beneficios u obtener ventajas de cualquier índole con motivo u ocasión del desempeño de sus funciones.
- Representar, asistir o intervenir en disputas extrajudiciales contra la Administración Pública Nacional.
- Llevar a cabo cualquier acción u omisión que suponga discriminación por razón de raza, religión, nacionalidad, opinión, sexo o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.
- Hacer uso indebido o con fines particulares del patrimonio estatal.

En segundo lugar, el código de ética contiene dos listas de principios, “generales” y “particulares”, que incluyen –entre otros- probidad, prudencia, justicia, templanza, idoneidad, responsabilidad, aptitud, respeto por la legalidad, evaluación, veracidad, discreción, transparencia, obediencia, independencia de criterio, equidad, igualdad de trato, ejercicio adecuado del cargo y uso adecuado de los bienes del Estado y la información adquirida con motivo o en ocasión del ejercicio de sus funciones. Asimismo, contiene disposiciones relativas a las dádivas y al régimen de declaración patrimonial.

En tercer lugar, la ley de ética pública establece una serie de deberes y pautas de comportamiento ético en su artículo 2:

- Cumplir y hacer cumplir estrictamente la Constitución Nacional, las leyes y los reglamentos que en su consecuencia se dicten, y defender el sistema republicano y democrático de gobierno;
- Desempeñarse con la observancia y respeto de los principios y pautas éticas establecidas en la presente ley: honestidad, probidad, rectitud, buena fe y austeridad republicana;
- Velar por los intereses del Estado en todos sus actos, orientados a la satisfacción del bienestar general, privilegiando de esa manera el interés público sobre el particular;
- No recibir ningún beneficio personal indebido vinculado a la realización, retardo u omisión de un acto inherente a sus funciones, ni imponer condiciones especiales que deriven en ello;
- Justificar sus actos y mostrar la mayor transparencia en las decisiones adoptadas sin restringir información, a menos que una norma o el interés público claramente lo exijan;
- Proteger y conservar la propiedad del Estado y solo emplear sus bienes para los fines autorizados. Abstenerse de utilizar información adquirida en el cumplimiento de sus funciones para realizar actividades no relacionadas con sus tareas oficiales o de permitir su uso en beneficio de intereses privados;
- Abstenerse de usar las instalaciones y servicios del Estado para beneficio particular o para el de sus familiares, allegados o personas ajenas a la función oficial, a fin de avalar o promover algún producto, servicio o empresa;
- Observar en los procedimientos de contrataciones públicas en los que intervengan, los principios de publicidad, igualdad, concurrencia y razonabilidad;
- Abstenerse de intervenir en todo asunto que se encuentre comprendido en alguna de las causas de excusación previstas en la ley procesal civil.

La ley de ética pública asimismo establece la obligación de presentar declaraciones patrimoniales en los plazos fijados, cuyo incumplimiento (luego de una primera intimación) se considerará una falta grave y dará lugar a la sanción disciplinaria respectiva (artículo 8). Para aquellos que no cumplan con esta obligación cuando dejan el cargo, la sanción se plasma en la imposibilidad de ejercer la función pública en el futuro (artículo 9). En cuanto al conflicto de intereses, se establecen una serie de disposiciones específicas y en particular enumera las incompatibilidades y las obligaciones del servidor público en el caso de encontrarse en alguna de las situaciones que se describen en su artículo 13.

Fuente: LMREPN; Ley Nº 25.188; Decreto 41/1999.

A la fragmentación de las normas se suma el alcance de aplicación subjetivo diferente de cada instrumento. Mientras que la LMREPN y el Código de Ética son aplicables al Poder Ejecutivo exclusivamente, es decir, a todas las dependencias de la Administración Pública Nacional, las disposiciones de la Ley de Ética en el ejercicio de la Función Pública son de aplicación a cualquier persona que se desempeñe en la función pública "en todos sus niveles y jerarquías, en forma permanente o transitoria, por elección popular, designación directa, por concurso o por cualquier otro medio legal, extendiéndose su aplicación a todos los magistrados, funcionarios y empleados del Estado" (artículo 1).

Considerando la actual reforma de la Ley de Ética en el ejercicio de la Función Pública, la Argentina podría aprovechar esta oportunidad para armonizar los deberes y las responsabilidades en materia de integridad a fin de incrementar la seguridad jurídica y favorecer el entendimiento y la alineación con los comportamientos éticos esperados, incluso durante la capacitación y las actividades de concientización.

Lo antedicho podría lograrse de dos formas: en primer lugar, la reforma de la ley debería garantizar una coherencia formal y sustancial con la LMREPN y el Código de Ética, refiriéndose de manera explícita a dichos instrumentos estrechamente relacionados y evitando toda inconsistencia. Con respecto a las dádivas, por ejemplo, mientras que la LMREPN y la Ley de Ética Pública prohíben aceptar cualquier dádiva, el Código de Ética establece una excepción y el Decreto 1179/2016 –que introduce un régimen *ad-hoc*- enumera dos excepciones (véase el capítulo 3). En segundo término, la ley reformada podría establecer una conexión más explícita con los mecanismos de responsabilidad y las responsabilidades por incumplimiento de las normas de ética, tal como ocurre en la Ley del Servicio Público de Australia de 1999 (*Public Service Act of 1999*), cuyo artículo 15 dispone en términos positivos que "Toda autoridad superior de un organismo gubernamental podrá imponer […] sanciones a un empleado del Servicio Público de Australia que se desempeñe en dicho organismo y se haya encontrado […] que ha violado el Código de Conducta", según contempla el artículo 13.

Específicamente en relación al conflicto de intereses, a la actualidad no está prevista ninguna sanción disciplinaria en caso de incumplimiento del régimen de incompatibilidades correspondiente y sus obligaciones. La única consecuencia que se deriva de ello es la nulidad del acto correspondiente (Recuadro 6.1). Al simplificar el entendimiento de los deberes y la prohibición aplicable a los servidores públicos, Argentina podría también introducir un deber adicional de declarar la existencia de una situación de conflicto de intereses, cuyo incumplimiento podría derivar en un proceso disciplinario y en sanciones (además de otras sanciones penales que puedan resultar aplicables de la conducta posterior), similar a aquellas previstas actualmente para el caso de no presentar la declaración patrimonial en tiempo y forma (artículos 8 y 9 de la ley de ética pública). Esto se alinearía con la práctica de los países miembros de la OCDE. Por ejemplo, en Portugal (Recuadro 6.2) las sanciones más utilizadas en el caso de violación de la política en materia de conflictos de intereses son la persecución penal y disciplinaria junto con la nulidad de las decisiones y los contratos afectados.

Recuadro 6.2. Determinación de sanciones proporcionales al incumplimiento de políticas de conflicto de intereses

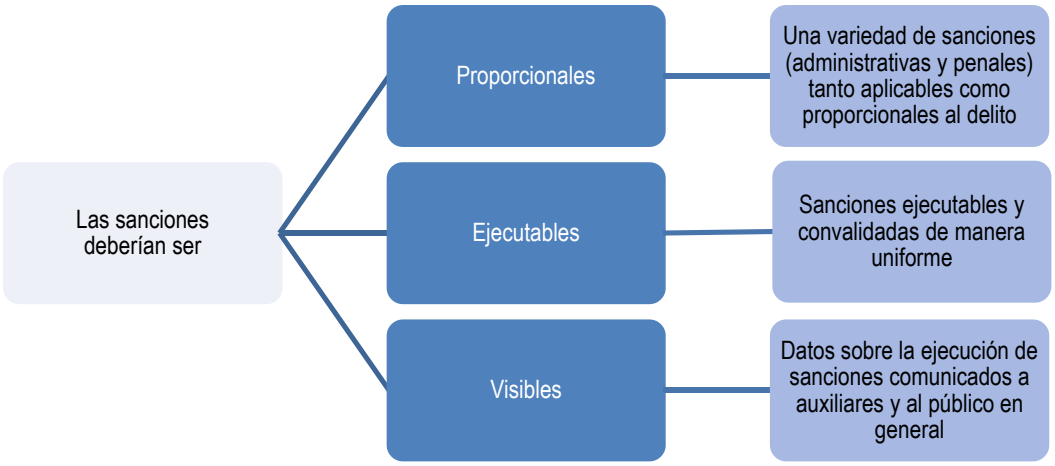
Se toma en consideración la naturaleza del cargo cuando los países determinan las consecuencias personales apropiadas al incumplimiento de la política en materia de conflicto de intereses. A continuación se detallan las consecuencias personales y se indica la variedad de las sanciones graves que se aplican a las diferentes categorías de funcionarios en Portugal:

- Pérdida del cargo para altos servidores públicos y políticos, asesores o consultores técnicos
- Cesantía inmediata del cargo y devolución de todas las sumas que hubieran percibido para asesores del ministerio
- Suspensión por tres años de las funciones políticas de mayor jerarquía y la función pública de mayor jerarquía para altos funcionarios
- Pérdida del cargo para el personal administrativo
- Multa e inactividad o suspensión para servidores públicos y personal contratado.

Fuente: (OCDE, 2004[5]).

Al introducir sanciones relativas a la declaración de un conflicto de intereses, Argentina también debería garantizar su coherencia con los objetivos establecidos respecto del Sistema de Declaraciones Juradas en su conjunto (véase el capítulo 4), que sean disuasivas y creen un efecto disuasorio. Independientemente de su naturaleza criminal o administrativa, Argentina debería introducir sanciones proporcionales, ejecutables, oportunas y visibles para mejorar y asegurar la efectividad del sistema de declaraciones juradas. (Figura 6.1).

Figura 6.1. Elementos de sanciones efectivas para el sistema de declaraciones



Fuente: (Rossi, Pop and Berger, 2017[6]).

6.2.4. Argentina podría introducir sanciones económicas para los servidores públicos y sanciones administrativas para los entes privados

Los tipos de sanciones disciplinarias en Argentina se encuentran detallados en el capítulo VII de la LMREPN, que define las características del régimen disciplinario, incluidos los derechos de los empleados en los sumarios (por ejemplo, *ne bis in idem*, debido proceso), medidas preventivas, estatutos de limitaciones y vinculación con las sanciones penales. Específicamente respecto a las sanciones, Argentina establece los siguientes tipos, que guardan relación con una serie de causas subyacentes (Tabla 6.1):

- Apercibimiento, con el solo efecto de constituir un precedente a la hora de decidir la aplicación de una nueva sanción y a tener en cuenta en relación al desarrollo de la carrera administrativa.
- Suspensión de hasta 30 días sin goce de sueldo durante el plazo correspondiente. Asimismo, la cantidad total de días de la suspensión durante un periodo de 12 meses puede derivar en cesantía o exoneración.
- Cesantía y exoneración afectan el derecho a la estabilidad del empleo público ya que extinguen la relación laboral. La diferencia entre las dos sanciones radica en el plazo que se requiere para ser rehabilitado y acceder en el futuro a un cargo en el servicio público.

Tabla 6.1. Causales para la imposición de sanciones disciplinarias

Apercibimiento o suspensión	Cesantía	Exoneración
• Incumplimiento reiterado del horario establecido. • Inasistencias injustificadas que no exceden de diez (10) días discontinuos en el lapso de doce meses inmediatos anteriores y siempre que no configuren abandono de tareas. • Incumplimiento de los deberes determinados en el art. 23 de la LMREPN, salvo que la gravedad y magnitud de los hechos justifiquen la aplicación de la causal de cesantía.	• Inasistencias injustificadas que excedan de 10 (diez) días discontinuos, en los 12 (doce) meses inmediatos anteriores. • Abandono de servicio, el cual se considerará consumado cuando el agente registrare más de cinco (5) inasistencias continuas sin causa que lo justifique y fuera intimado previamente en forma fehaciente a retomar sus tareas. • Infracciones reiteradas en el cumplimiento de sus tareas, que hayan dado lugar a treinta (30) días de suspensión en los doce meses anteriores. • Concurso civil o quiebra no causal, salvo casos debidamente justificados por la autoridad administrativa. • Incumplimiento de los deberes establecidos en los artículos 23 y 24 de la LMREPN cuando por la magnitud y gravedad de la falta así correspondiere. • Delito doloso no referido a la Administración Pública, cuando por sus circunstancias afecte el prestigio de la función o del agente. • Calificaciones deficientes como resultado de evaluaciones que impliquen desempeño ineficaz durante tres (3) años consecutivos o cuatro (4) alternados en los últimos diez (10) años de servicio y haya contado con oportunidades de capacitación adecuada para el desempeño de las tareas.	• Sentencia condenatoria firme por delito contra la Administración Pública Nacional, Provincial o Municipal. • Falta grave que perjudique materialmente a la Administración Pública. • Pérdida de la ciudadanía. • Violación de las prohibiciones previstas en el artículo 24 de la LMREPN. • Imposición como pena principal o accesoria de inhabilitación absoluta o especial para la función pública.

Fuente: LMREPN.

A pesar de que no es posible evaluar las estadísticas del régimen disciplinario en su conjunto por la falta de datos integrales o valoración del sistema actual, Argentina tiene tipos de sanciones limitados en comparación a otros países. Entre las medidas que podría adoptar para mejorar su marco legal, podrían considerarse expandir el rango de sanciones e introducir nuevas sanciones con relevancia económica, tal como ocurre en otros países miembros o no miembros de la OCDE (Recuadro 6.3). Al afectar proporcionalmente los ingresos de los servidores públicos, esto podría desincentivar adicionalmente los comportamientos deshonestos.

Recuadro 6.3. Sanciones disciplinarias administrativas en determinados países miembros y socios de la OCDE

Los países miembros y socios de la OCDE prevén estos y otros tipos de sanciones, entre ellos:

- Multas.
- Degradación de rango (Francia, Alemania y Estados Unidos).
- Reducción del sueldo (Alemania, Países Bajos) o retención de futuros aumentos salariales periódicos (Países Bajos, Reino Unido).
- Transferencia obligatoria con cambio de domicilio (Francia, España, Reino Unido).
- Jubilación obligatoria (Francia).
- Reducción o pérdida de derechos a pensión (Alemania – para funcionarios jubilados y Brasil).
- Reducción del derecho a vacaciones o permisos de ausencia (Países Bajos).

Fuentes: (OCDE, 2017[3]); (Cardona, 2003[2]).

Asimismo, a fin de promover una mayor responsabilización y reconocimiento en el sector privado respecto de su responsabilidad compartida en la incorporación de valores de integridad en la sociedad (véase el capítulo 8), Argentina podría introducir sanciones administrativas para los entes privados involucrados en casos de corrupción, complementando de esta manera el régimen de responsabilidad penal de las personas jurídicas introducido por la Ley N° 27.401 de 2017 al abocarse a casos que no llegan a tener relevancia penal, específicamente en el campo de la contratación pública.

Argentina podría introducir estas sanciones y las modificaciones procedimentales necesarias revisando el Decreto 467/99 del Reglamento de Investigaciones. Al hacer esto, se podrían considerar regímenes similares ya implementados en el país (por ejemplo, el régimen laboral regulado por la Ley N° 18.694); así como el caso de México, donde algunas partes de su Ley General de Responsabilidades Administrativas son de aplicación no solo a los servidores públicos, sino también a empresas o individuos que contratan con el sector público (Recuadro 6.4).

Recuadro 6.4. Imposición de sanciones a entes privados dentro del régimen disciplinario de México

El artículo 81 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas establece las sanciones para las personas físicas (que no fueran servidores públicos) y para las personas jurídicas que participen en las actividades del sector público (como por ejemplo, a través de un proceso de contratación pública). Dispone que tratándose de personas físicas, las sanciones consistirán en las siguientes:

- Sanción económica que podrá alcanzar hasta el doble de los beneficios obtenidos o, en caso de no haberlos obtenido, el equivalente a la cantidad de 100 hasta 150 000 veces el valor diario de la unidad de medida y actualización.
- Inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas por un periodo que no será menor a tres meses.
- Indemnización por los daños y perjuicios ocasionados a la hacienda pública federal, local o municipal, o al patrimonio de los entes públicos.

Además, las personas jurídicas podrán enfrentar las siguientes sanciones:

- Sanción económica que podrá alcanzar hasta el doble de los beneficios obtenidos y en caso de no haberlos obtenido, por el equivalente a la cantidad de 1 000 hasta un 1.5 millones de veces el valor diario de la unidad de medida.
- Inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, por un periodo que no será menor a tres meses ni mayor a diez años.
- La suspensión de actividades por un periodo que no será menor a tres meses ni mayor a tres años, que consistirá en detener, diferir o privar temporalmente a los particulares de sus actividades comerciales, económicas, contractuales o de negocios por estar vinculados a faltas.
- Sanciones administrativas establecidas en esta ley.
- Disolución de la sociedad respectiva, la cual consistirá en la pérdida de la capacidad legal de una persona jurídica.
- Indemnización por los daños y perjuicios ocasionados a la hacienda pública federal, local o municipal, o al patrimonio de los entes públicos.

Fuente: (OCDE, 2017[3]).

6.3. Promover la cooperación y el intercambio de información

6.3.1. La Procuración del Tesoro de la Nación podría introducir mecanismos para mayor respaldo de la coordinación y comunicación con las oficinas de sumarios

Las oficinas de sumarios, los organismos a nivel ministerial que están a cargo de iniciar e instruir sumarios ya sea de oficio o como consecuencia de una denuncia, son el centro del sistema disciplinario por cuanto tienen la responsabilidad de garantizar procesos justos y objetivos en línea con el Decreto 467/99 del Reglamento de Investigaciones Administrativas. A pesar de ser independientes en sus funciones (Decreto 467/99), las oficinas de sumarios son jerárquicamente dependientes de una secretaría o subsecretaría ministerial y son supervisadas por la Procuración del Tesoro de la Nación, que recibe actualizaciones sobre los sumarios cada seis meses, organiza encuentros para mejorar sus actividades, brinda asesoramiento técnico y lleva a cabo auditorías esporádicas para verificar el cumplimiento de los procedimientos legales. Mientras que estas actividades son clave para fiscalizar y controlar las funciones de las oficinas de sumarios, las entrevistas y la información obtenida durante la misión de investigación de la OCDE revelaron que las mismas no están organizadas de manera permanente y que tienen lugar en forma irregular: con respecto a las reuniones, solo dos fueron organizadas en 2017; en cuanto a consultas, la Procuración del Tesoro de la Nación estimó que reciben aproximadamente 10 solicitudes de asesoramiento por mes; finalmente, en relación con las auditorías, se realizó solamente una en 2017 y ninguna en 2016.

Garantizar la supervisión y la coordinación entre las oficinas de sumarios dependientes de los ministerios resulta clave para mejorar la efectividad de la gestión de sumarios, así como para tratar los problemas e intercambiar las mejores prácticas. Tomando en cuenta el rol clave de la Procuración del Tesoro de la Nación en la orientación de las acciones de las oficinas de sumarios, su función de supervisión podría mejorarse con un mayor respaldo y una mejor coordinación. Aunque puede celebrarse la iniciativa de conectar las oficinas de sumarios y la Procuración del Tesoro de la Nación mediante la creación de un grupo de mensajería instantánea los representantes de las oficinas de sumarios entrevistados durante la misión de investigación de la OCDE, vieron de modo favorable la posibilidad de institucionalizar dicha coordinación y crear una red formal de oficinas de sumarios y mejorar la comunicación con la Procuración del Tesoro de la Nación. Con este fin, podría tenerse en cuenta la experiencia de la Contraloría General de la Unión (CGU) de Brasil, cuyo Consejo Nacional de Disciplina supervisa la implementación del sistema disciplinario centralizado del Poder Ejecutivo federal (*Sistema de Correição do Poder Executivo Federal* o SisCor) y coordina las unidades seccionales ubicadas dentro de las dependencias federales (*corregedorias seccionais*) a través de varios medios, incluido un Sistema de Gestión de Procesos Disciplinarios (*Sistema de Gestão de Processos Disciplinares*, CGU-PAD) y la Comisión de Coordinación (*Comissão de Coordenação de Correição*) (Recuadro 6.5).

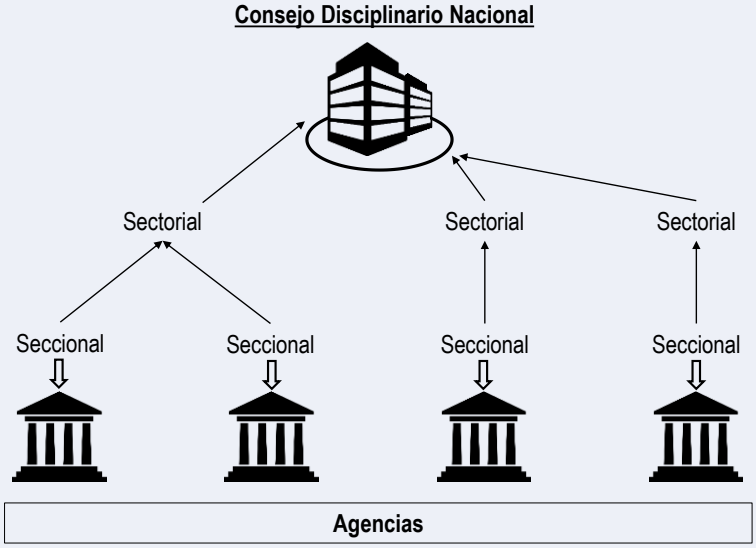
Recuadro 6.5. Consejo Nacional de Disciplina y SisCor de Brasil

Las disposiciones disciplinarias para servidores públicos en Brasil caen bajo la competencia de la Contraloría General de la Unión (CGU), que alberga la Secretaría de Control Interno, la Secretaría de Transparencia y Prevención de la Corrupción, la Defensoría del Pueblo y el Consejo Nacional de Disciplina.

Antes del establecimiento del Consejo Nacional de Disciplina (*Corregedoria-Geral da União* o CRG) en 2005, la responsabilidad de las actividades disciplinarias y las relacionadas con la integridad se fragmentaban entre dependencias del gobierno federal, sujetas a variaciones en su aplicación e impacto. La falta de coordinación central, así como de personal capacitado necesario para una acción disciplinaria consistente era el principal factor que contribuía a procesos largos y costosos y a la desconfianza pública en la objetividad y eficacia de las medidas disciplinarias.

El Consejo Nacional de Disciplina se creó con la responsabilidad de supervisar la aplicación del sistema disciplinario de la rama federal centralizada del Poder Ejecutivo –el SisCor. El SisCor ampara las actividades relacionadas con la investigación de irregularidades por parte de servidores públicos y el cumplimiento de las sanciones aplicables. Asimismo, está dotado de facultades legales para supervisar y corregir cualquier procedimiento disciplinario en curso y para aplicar sanciones a través de sus 150 empleados en todo el departamento central, 20 unidades sectoriales y 47 unidades seccionales ubicadas dentro de las dependencias federales (*corregedorias seccionais*).

La estructura del sistema disciplinario federal de Brasil (SisCor)



La centralización de la supervisión bajo el SisCor es considerada como uno de los factores que han contribuido a mejorar la eficacia del régimen disciplinario y la consistencia en la aplicación de sanciones. En efecto, el SisCor ha capacitado a casi 12 000 servidores públicos, lo que se ha reflejado en un aumento sustancial de la capacidad de investigación, de la cantidad actual de servidores públicos que son investigados, de la cantidad de sanciones de inhabilitación aplicadas y en una reducción de los índices de anulación y reincorporación.

Uno de los pilares de la función de coordinación de la CGU es el Sistema de Gestión de Procesos Disciplinarios (*Sistema de Gestão de Processos Disciplinares*, CGU-PAD), un software que permite almacenar y poner a disposición, de manera rápida y segura, información sobre los procesos disciplinarios dentro de las dependencias públicas. El CGU-PAD, que ha reducido los tiempos de procesamiento en un 20%, se gestiona de manera integrada entre las dependencias del Poder Ejecutivo federal junto con los siguientes:

- Órgano central (CGR): Tiene a su cargo la implementación de la actualización, el mantenimiento y la gestión del CGU-PAD. Establece los procedimientos para el uso correcto del sistema y confecciona manuales, guías y herramientas para brindar soporte y capacitar a los usuarios (http://www.cgu.gov.br/assuntos/atividade-disciplinar/cgu-pad).
- Órganos de catastro dentro de dependencias u organismos (*Órgãos cadastradores*): Tienen a su cargo la gestión local del sistema que regula el acceso, la registración y el uso de información bajo su competencia. Para llevar a cabo estas acciones, cada ministerio designó a un coordinador y potenciales coordinadores suplentes.

Con la información disponible en el CGU-PAD, los directivos públicos pueden monitorear y controlar los procesos disciplinarios, identificar puntos críticos, construir mapas de riesgo y establecer pautas para prevenir y combatir la corrupción y otras transgresiones de naturaleza administrativa.

Un mecanismo adicional para promover la coherencia y la coordinación entre los organismos es la Comisión de Coordinación (*Comissão de Coordenação de Correição*), que actúa como órgano de asesoramiento y tiene por objetivo promover la integración y unificar el entendimiento de los órganos y las unidades del sistema disciplinario en todo el Poder Ejecutivo federal.

La Comisión está presidida por la autoridad superior de la CGU y se compone de representantes de la CGU, así como de unidades disciplinarias sectoriales y algunas unidades disciplinarias de los ministerios. Los representantes de las unidades disciplinarias son designados por la autoridad superior de la CGU.

Fuente: (OCDE, 2017[4]); sitio web de la CGU http://www.cgu.gov.br/assuntos/atividade-disciplinar (acceso el 23 de noviembre de 2017).

Al tiempo que fomenta las comunicaciones y la coordinación con y entre dependencias, la Procuración del Tesoro de la Nación debería también involucrar –en la medida pertinente– a la Procuraduría de Investigaciones Administrativas (PIA), que también juega un rol importante en los sumarios, dado que es la dependencia que debería ser notificada de ellos por las oficinas de sumarios para su posible participación conforme al Reglamento de Investigaciones Administrativas. En este contexto, podría haber lugar para sinergias y aprendizaje mutuo ya que la PIA ha estado organizando cada vez más reuniones con las oficinas de sumarios desde 2015 y ha desarrollado un sistema de gestión y seguimiento de sumarios (PIAnet) en colaboración con la Procuración General de la Nación. Este sistema permite acceder fácilmente a una gran cantidad de documentos (aproximadamente 34 000) sobre expedientes disciplinarios, así como monitorear los sumarios y evaluar el rendimiento, brindando apoyo a la Oficina de Coordinación General

de la PIA en el manejo de equipos de investigación y en el monitoreo de todos los sumarios en representación del procurador general (PIA, 2017[7]).

6.3.2. Todas las instituciones que intervienen en los procesos disciplinarios podrían crear un equipo de trabajo formal para mejorar la coordinación entre ellas

Los procesos disciplinarios en Argentina pueden ser procesos articulados que involucran a varios actores e instituciones. En particular, dos procedimientos diferentes pueden tener lugar dependiendo de la gravedad del incumplimiento y del tipo de sanción. Por un lado, en relación con supuestos incumplimientos que acarrean sanciones menores –es decir, apercibimiento o suspensión por un máximo de 5 días (o en algunos casos particulares, una suspensión de más de 5 días y cesantía)- el régimen aplicable surge de la LMREPN y del decreto reglamentario N° 25.164, que establece un régimen simplificado que no implica instruir un sumario. Por otro lado, en el caso de supuestos incumplimientos que acarrean sanciones mayores –es decir, los restantes casos de suspensión por más de 5 días, cesantía y exoneración- el procedimiento específico del sumario administrativo se encuentra establecido en el Decreto 467/99 del Reglamento de Investigaciones Administrativas, que detalla las normas aplicables a los sumarios administrativos exigibles a todo el personal comprendido por la LMREPN, a los docentes comprendidos en estatutos especiales, así como a todo aquel que carezca de un régimen especial en materia de investigaciones y que fueren ordenados por el Poder Ejecutivo. Durante la tramitación de las causas sujetas a este régimen, las siguientes instituciones pueden intervenir, a saber:

- La Procuración del Tesoro de la Nación, que, en general, está a cargo de prestar una amplia variedad de servicios de asesoramiento legal al Poder Ejecutivo. Entre ellos, su Dirección Nacional de Sumarios e Investigaciones Administrativas tiene a cargo instruir sumarios administrativos que involucren a altos servidores públicos (las denominadas categorías A y B con funciones ejecutivas en cualquier modalidad de empleo con relación al Estado). La misma también realiza auditorías de las oficinas de sumarios, les brinda asesoramiento y actúa como "autoridad de interpretación" del Reglamento de Investigaciones Administrativas.

- La Procuraduría de Investigaciones Administrativas, el organismo dependiente del Ministerio Publico que tiene a su cargo, entre otras cosas, investigar las faltas administrativas que cometan los servidores públicos. A fin de cumplir con sus funciones, debería ser notificada de cualquier sumario administrativo que hubieran iniciado las oficinas de sumarios (Tabla 6.2). Al mismo tiempo, puede llevar a cabo investigaciones preliminares, promover o intervenir en procesos administrativos o judiciales que diriman irregularidades administrativas y hechos de corrupción presuntamente cometidos por servidores públicos. Toda vez que una investigación de la PIA detecte una posible transgresión de las normas administrativas, se remite información junto con el dictamen fundado a la Procuración del Tesoro de la Nación o al funcionario de mayor rango administrativo de la oficina correspondiente. En ambas circunstancias, la PIA participa en los procesos como parte acusadora (Ley N° 27.148).

Tabla 6.2. Intervención de la PIA en sumarios

	Sumarios notificados	Sumarios en trámite por año de instrucción (214 en total)*
2017*	2165	46
2016	1612	58
2015	707	24
2014	No hay datos	11
2013	No hay datos	15
2012	No hay datos	13

Nota: Los datos refieren a la situación a septiembre de 2017. De los 214 sumarios en trámite, la PIA interviene en 84 causas, es fiscal en 58 y en 26 sigue el desarrollo de las causas y verifica la legalidad del proceso.
Fuente: Datos proporcionados por la PIA durante la misión de investigación de la OCDE. Octubre de 2017.

- La Oficina Anticorrupción puede preparar dictámenes sobre la violación de las normas de ética pública contenidas tanto en la ley de ética como en el Código de Ética (Decreto 41/1999). De manera similar a la PIA, toda vez que una investigación llevada a cabo por la OA (es decir, la Subsecretaría de Investigaciones Anticorrupción) detecta violaciones de las normas administrativas, el expediente pertinente se remite junto con un dictamen fundado al Ministerio de Justicia, la Procuración del Tesoro de la Nación o a la autoridad superior de la oficina correspondiente.
- La Sindicatura General de la Nación (SIGEN) es el órgano a cargo de fortalecer la coordinación con los organismos de control interno y de supervisión de las dependencias (véase el capítulo 5). Con respecto a los sumarios, debería ser notificada cuando surja del expediente la posible existencia de un daño fiscal.

Tomando en consideración que los procesos disciplinarios pueden involucrar a una serie de instituciones diferentes y pueden tener relación con otros tipos de responsabilidades, tal como la penal o fiscal, los mecanismos de coordinación adquieren vital importancia para garantizar un intercambio fluido de información y para asegurar el funcionamiento regular del sistema en su conjunto. Mientras que resultan favorables los acuerdos de coordinación bilateral firmados por la PIA, la Procuración del Tesoro de la Nación y la SIGEN en virtud de los cuales se aclaran las competencias y las prerrogativas de cada institución en los sumarios, no existe en la actualidad ningún mecanismo formal que fomente la coordinación, el aprendizaje y entendimiento mutuo entre las instituciones relevantes dentro de los procesos disciplinarios. Las entrevistas realizadas durante la misión de investigación de la OCDE confirmaron que la comunicación entre las instituciones correspondientes ocurre a nivel informal y que las instituciones relevantes tienden a trabajar de forma aislada, sin oportunidad institucional para intercambiar de manera permanente problemas y experiencias, aprender unos de otros o discutir los medios formales o informales para mejorar el sistema en su conjunto. Para promover la coordinación, Argentina debería generar las condiciones para una comunicación fluida y aprendizaje mutuo a través de la creación de un grupo de trabajo que podría formalizarse en un acuerdo de múltiples partes, como ocurre en Perú en las cuestiones relativas a la justicia penal a través del convenio marco tripartito de cooperación interinstitucional (Recuadro 6.6). Además de las instituciones precedentemente mencionadas, podría invitarse a otros representantes a que formen parte de manera permanente o en cada caso en particular: entre ellos, sería oportuno considerar a las oficinas de sumarios que trabajan

en distintos ministerios, a la Secretaría de Modernización dado que, entre sus funciones, centraliza datos laborales sobre la totalidad del sector público argentino a nivel federal, incluidos datos sobre el sistema disciplinario.

Recuadro 6.6. Garantizar la cooperación entre instituciones: El Convenio Marco Tripartito de Cooperación Interinstitucional de Perú

El 2 de noviembre de 2011, el Poder Judicial, el Ministerio Público y la Contraloría General celebraron un Convenio Marco Tripartito de Cooperación Interinstitucional. El objeto del convenio es mejorar la cooperación a fin de reducir la corrupción y mejorar la confianza en las instituciones del Estado. Dicho convenio determina los roles de las tres instituciones en la detección, la investigación, la persecución, el enjuiciamiento y la imposición de sanciones a los actos de corrupción. Asimismo, establece un marco para la cooperación y el intercambio de información y asigna tareas específicas y objetivos a cada institución. Por ejemplo, la Contraloría General tiene a su cargo diseñar estrategias preventivas para luchar contra la corrupción y desarrollar programas de software para la capacitación anticorrupción. Según las conversaciones mantenidas con las autoridades de Perú, en el orden nacional y para casos emblemáticos, el convenio funciona muy bien y demostró ser efectivo para facilitar conocimiento especializado. No obstante, según informes, es menos efectivo en los casos de corrupción grave que involucren crimen organizado, en cuyo caso la competencia se delega en el Juzgado Penal Nacional.

Fuente: Convenio Marco Tripartito de Cooperación Interinstitucional de 2011 celebrado entre el Poder Judicial, el Ministerio Público y la Contraloría General, www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_per_cgr_conv2.pdf/; (OCDE, 2017[4]).

Las reuniones del grupo de trabajo podrían ofrecer la oportunidad para discutir las maneras en que se puede mejorar la efectividad del sistema disciplinario, en particular para promover intercambios de prácticas e información, que surgieron como las áreas con mayor necesidad de cooperación durante la misión de investigación de la OCDE. Al preparar el convenio entre la Procuración del Tesoro de la Nación y la PIA, en virtud del cual se otorgue a esta última el acceso de “solo lectura” al Sistema Único Informático de Gestión Judicial (SIGEJ), el grupo de trabajo podría discutir cómo hacer mejor uso de las herramientas informáticas existentes para mejorar la comunicación fluida y el intercambio de información entre instituciones y también la preparación de estadísticas que podrían contribuir al diseño de políticas y a la evaluación del sistema disciplinario en sí mismo.

En la organización del grupo de trabajo podría considerarse como ejemplo el diseño del Foro Permanente de Fiscalías de Investigaciones Administrativas (FIA) y Oficinas Anticorrupción, ya que reúne a las FIA y a las Oficinas Anticorrupción en el orden federal y regional con los siguientes objetivos:

- Brindar apoyo a las FIAs, las Oficinas Anticorrupción y los organismos regionales equivalentes a través de recomendaciones e información sobre antecedentes, a fin de garantizar su independencia, autonomía funcional y autarquía financiera según los principios fundamentales de los respectivos sistemas legales.
- Tratar temas relativos a problemas comunes que permitirían la cooperación en investigaciones entre las diferentes jurisdicciones.
- Reunir personal administrativo y profesional especializado dentro de las instituciones miembros del Foro.
- Promover y fortalecer el desarrollo de los órganos del Foro para cumplir adecuadamente con sus funciones anticorrupción.
- Crear una relación dinámica entre todas las instituciones hacia una cooperación técnica, científica, de investigación y de asesoramiento.

Para cumplir con estos objetivos, el foro organiza distintas actividades, tales como la promoción y la organización de congresos, cursos, conferencias y otros eventos académicos. La administración del foro está a cargo de un directorio compuesto por tres representantes de las instituciones participantes, con renovación anual del cargo (PIA, s.f.[8]).

6.4. Mejorar el entendimiento del régimen disciplinario

6.4.1. La recopilación y el uso de datos relativos al sistema disciplinario podría desarrollarse aún más para mejorar el control y la evaluación de políticas, las evaluaciones de rendimiento y la comunicación

La recopilación de datos relevantes sobre el sistema disciplinario puede tener múltiples objetivos. En primer lugar, puede ser insumo de los indicadores de las actividades de monitoreo y evaluación de las políticas de integridad (véase el capítulo 2) o para la evaluación del rendimiento del sistema disciplinario en su conjunto. En segundo término, pueden servir de apoyo para los legisladores y autoridades de aplicación en la identificación de áreas de alto riesgo en donde se requieren mayores esfuerzos. Por último, pueden formar parte de una estrategia de comunicación que sirva como evidencia de las actividades del Estado vinculadas a la aplicación de la ley y que contribuya a construir confianza en la capacidad de las instituciones para adjudicar responsabilidad a los servidores públicos que cometan violaciones relacionadas con la integridad.

La disponibilidad y el uso de datos relativos al régimen disciplinario parecieran ser limitados en Argentina ya que ninguna institución da a conocer información; y la actividad de recopilación de datos realizada por la Procuración del Tesoro de la Nación y la PIA parece no tener otro fin que llevar un registro y seguimiento de los sumarios. Además, la Oficina Anticorrupción no recibe las decisiones de las oficinas disciplinarias sobre las transgresiones al Código de Ética y no centraliza la información en un registro como se prevé en el artículo 49 del Decreto 41/99. Por otro lado, nótese que desde 2017, la Secretaría de Modernización (entonces Ministerio) se encuentra recopilando datos

sobre el régimen disciplinario en el marco de la tarea más amplia de crear una base de datos integrada de información sobre el empleo público y los salarios en la administración pública (Estructura Base Integrada de Información de Empleo Público y Salarios o BIEP). En particular, la base de datos podría reunir la siguiente información sustancial:

- Código estándar de los tipos de sanciones.
- Código local de los tipos de sanciones.
- Fecha de la sanción.
- Razones y fundamentos para imponer sanciones según la LMREPN.

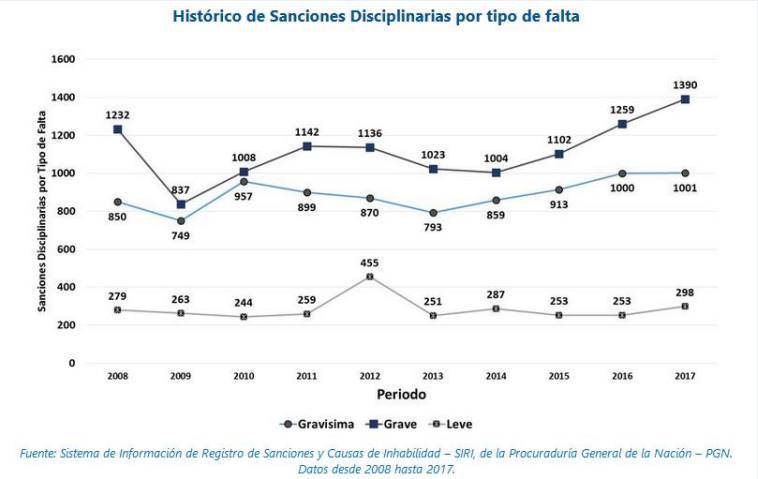
A pesar de que esta actividad de recopilación de datos represente un paso hacia el entendimiento del sistema disciplinario argentino, su alcance pareciera limitado por el hecho de que se lleva a cabo para fines de recursos humanos y en consecuencia, no alcanza el nivel de detalle que se requeriría para su uso a los fines antes indicados, incluida la cantidad de investigaciones, los tipos de violaciones, la duración de los procesos, las instituciones intervinientes, etc.

Teniendo en cuenta esta situación, la Procuración del Tesoro de la Nación podría, en primer lugar, realizar esfuerzos para mejorar su actividad de recopilación de datos a fin de adquirir un entendimiento más integral del sistema disciplinario: ello implicaría no solo recabar una mayor cantidad de información sino también graficar las tendencias por criterios como el año, el organismo o la conducta sancionada.

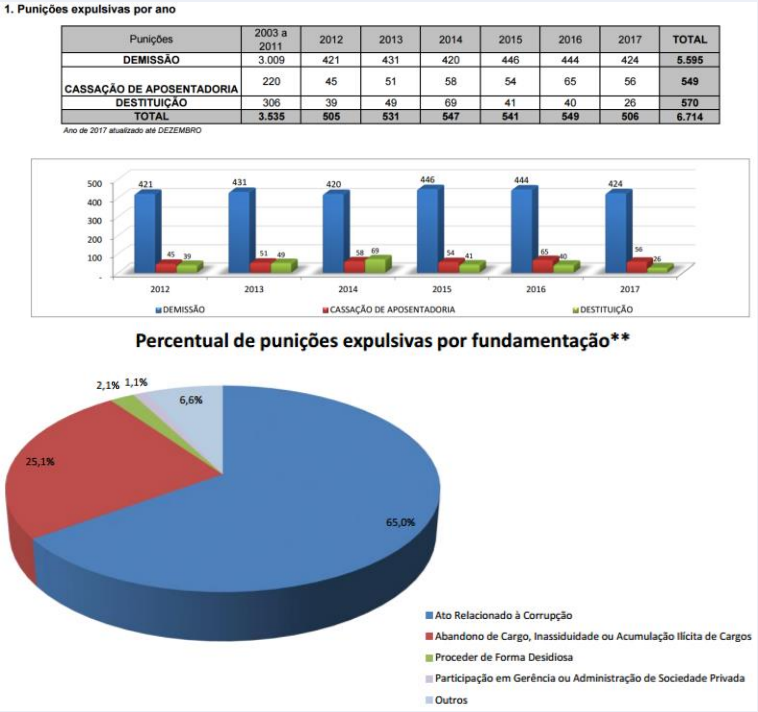
En segundo término, ya que los datos y las estadísticas deberían ser lo más transparentes y accesibles posible, la Procuración del Tesoro de la Nación podría actualizar y publicar datos y estadísticas periódicamente en el sitio web institucional en diferentes formatos y también podría encontrar las formas de comunicar la información global a los ciudadanos de una manera más comprometida e interactiva a fin de estimular la responsabilidad y promover la confianza entre los ciudadanos. A estos fines, Argentina podría considerar el trabajo realizado por el Observatorio de Transparencia y Anticorrupción de Colombia, organismo dependiente de la Secretaría de Transparencia que desarrolla indicadores de sanciones relacionados con hechos de corrupción, así como la actividad informativa de la CGU en Brasil, que recopila y publica datos sobre sanciones disciplinarias en formato pdf y excel. (Recuadro 6.7).

Recuadro 6.7. Recopilación, publicación y elaboración de datos sobre sanciones disciplinarias en Colombia y Brasil

En Colombia el Observatorio de Transparencia y Anticorrupción publica en su sitio web estadísticas actualizadas de sanciones penales, disciplinarias y fiscales relacionadas con la corrupción. Con respecto a las sanciones disciplinarias, se toman los datos del Sistema de Información de Registro de Sanciones y Causas de Inhabilidad (SIRI) que mantiene un registro de las decisiones ejecutadas y notificadas a la Procuraduría General de la Nación por las autoridades competentes, en particular: sanciones disciplinarias, sanciones penales e inhabilitaciones. A su vez, el Observatorio prepara esta información en forma de mapa, proporciona detalles de las sanciones y también analiza los datos y presenta gráficos que detallan los datos según distintos criterios, tales como organismo, falta, departamento, sanción, cargo del funcionario.



En Brasil, el sitio web de la CGU contiene una sección donde se presentan y actualizan mensualmente los datos sobre las sanciones disciplinarias graves (*punições expulsivas*) a los servidores públicos del Poder Ejecutivo federal. La información se presenta según diferentes criterios (por ejemplo, año, mes, entidad, Estado y conducta) y se elabora en tablas y gráficos que muestran tendencias y comparaciones como en los siguientes ejemplos:



1. Punições expulsivas por ano

Punições	2003 a 2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	TOTAL
DEMISSÃO	3.009	421	431	420	446	444	424	5.595
CASSAÇÃO DE APOSENTADORIA	220	45	51	58	54	65	56	549
DESTITUIÇÃO	306	39	49	69	41	40	26	570
TOTAL	3.535	505	531	547	541	549	506	6.714

Ano de 2017 atualizado até DEZEMBRO

Fuente: Sitio web del Observatorio de Transparencia y Anticorrupción http://www.anticorrupcion.gov.co/Paginas/indicador-sanciones-disciplinarias.aspx y http://www.anticorrupcion.gov.co/Paginas/mapa_sanciones.aspx; sitio web de SIRI https://www.procuraduria.gov.co/portal/Siri.page;h Sitio web de la CGU sobre la actividad informativa en tema de sanciones disciplinarias http://www.cgu.gov.br/assuntos/atividade-disciplinar/relatorios-de-punicoes-expulsivas.

Los datos sobre procesos disciplinarios no solo deberían recolectarse y ponerse a disposición del público para fines relativos a la responsabilidad, sino que también podrían usarse para evaluar abiertamente la efectividad del sistema disciplinario en su conjunto, a través de la definición de indicadores clave de rendimiento (*key performance indicators*, KPI) que podrían ayudar a identificar problemas y áreas que requieren mayores esfuerzos y mejoras (OCDE, 2017[9]). Teniendo en cuenta que Argentina no cuenta con ningún mecanismo implementado a tal fin, la Procuración del Tesoro de la Nación podría tomar ventaja de su función de supervisión y desarrollar un sistema que evalúe el rendimiento del régimen disciplinario administrativo federal a través de KPI. A este fin, podrían considerarse ciertos indicadores de rendimiento generalmente usados en relación con la efectividad, la eficiencia, la calidad y la equidad en el ámbito judicial (Recuadro 6.8). La Procuración del Tesoro de la Nación debería también asegurarse de darle amplia publicidad a este ejercicio, así como a los resultados pertinentes, a fin de demostrar su compromiso frente a los valores de responsabilidad e integridad. También se podría procurar obtener cooperación y apoyo de la mesa de Integridad dirigida por el gabinete de ministros, que podría brindar mayor visibilidad a los resultados de la evaluación y realizar un análisis de los mismos con el objetivo de tratar problemas y falencias del sistema disciplinario así como del sistema de integridad en su conjunto.

Recuadro 6.8. Posibles indicadores clave de rendimiento para evaluar los regímenes disciplinarios administrativos

No hay ningún indicador que pueda ser útil de manera aislada, por lo cual, para analizar e interpretar con mayor precisión debe evaluarse un conjunto de indicadores y la información contextual como un todo.

Indicadores clave de rendimiento (*key performance indicators*, KPI) de eficacia

- **Proporción de presuntas faltas denunciadas y finalmente llevadas a procedimiento disciplinario formal**: es posible que no todas las faltas denunciadas se prosigan tras una investigación preliminar o audiencia; sin embargo, la proporción de casos no proseguidos, especialmente si son analizados por área de gobierno o tipo de falta, puede esclarecer, en un primer momento si los casos válidos ingresan con éxito al sistema disciplinario.
- **Incidencias y frecuencia de apelaciones**: Una medida de la calidad de las decisiones de imposición de sanciones y de la previsibilidad del régimen. Las métricas comunes incluyen la cantidad de apelaciones por habitantes (o servidores públicos responsables según la ley disciplinaria) y de casos apelados en segunda instancia como porcentaje de los casos resueltos en primera instancia.
- **Casos inadmisibles o desestimados**: La proporción de casos declarados inadmisibles (así como el desglose de los motivos de desestimación) puede ser considerada como un indicador de la calidad y eficacia de los procedimientos y del cumplimiento del gobierno con los procedimientos disciplinarios.
- **Decisiones revocadas**: Una segunda medida común de la calidad de las decisiones de imposición de sanciones es la proporción de casos apelados en los cuales fueron revocadas las decisiones iniciales. Esto puede indicar, además de errores para seguir los procedimientos disciplinarios adecuados, la proporcionalidad suficiente de las sanciones.

- **Recuperación**: En el caso de multas económicas, la proporción de fondos rescatados o recuperados en relación con la decisión sancionadora original puede indicar la eficacia del gobierno para aplicar las sanciones.
- **Frecuencia de resolución**: Otro indicador común de eficacia se refiere a la proporción de sanciones impuestas sobre los casos inicialmente denunciados. Sirve como un indicador sustituto para identificar sistemas "con fugas", en donde los casos denunciados no son impulsados y/o resueltos.

Indicadores clave de rendimiento de eficiencia

- **Casos en trámite**: La proporción de casos totales que se encuentran sin resolver en un momento dado puede ser un indicador útil de la gestión de los casos.
- **Duración promedio o mediana de los procedimientos (días)**: La duración promedio de los procedimientos para los casos se calcula con una fórmula de uso común en la materia: [(En trámitet1+ En trámite t)/(Entrantes t+ Resueltos t)]*365.
- **Plazo de disposición**: De manera similar a los anteriores, este indicador proporciona un promedio teórico de la duración de un caso dentro de un sistema específico al calcular el plazo teórico necesario para resolver un caso en trámite en los tribunales a la luz del ritmo actual de trabajo de los tribunales. Se obtiene dividiendo la cantidad de casos en trámite al final del periodo observado por la cantidad de casos resueltos dentro del mismo periodo multiplicado por 365.
- **Gasto promedio por caso**: Los indicadores sustitutos de eficiencia financiera pueden incluir el total de recursos asignados a la investigación y la tramitación de procedimientos disciplinarios administrativos dividido por la cantidad de casos formales. Otras metodologías incluyen el gasto total de los procedimientos disciplinarios por funcionario declarado responsable.

Indicadores clave de rendimiento de calidad y equidad

- Además de algunos de los indicadores antes mencionados (es decir, altas tasas de apelación o de casos admisibles/desestimados podrían sugerir un trato procesal poco equitativo), los siguientes datos cualitativos también podrían resultar de utilidad. El Consejo de Europa ha elaborado un “Manual para la realización de encuestas de satisfacción de usuarios de los tribunales” que podría ofrecer ideas para ejercicios similares en regímenes disciplinarios administrativos:
    - Datos de encuestas a empleados públicos (incluidos directivos) sobre sus percepciones acerca de condiciones de equidad, la disponibilidad de oportunidades de capacitación, etc.
    - Datos de encuestas sobre la percepción de sindicatos públicos, auditores internos o personal de tribunales (para casos graves), etc.

Fuentes: (Council of Europe, 2016[10]); (Council of Europe, 2014[11]); (Council of Europe, 2010[12]); (Council of Europe, 2008[13]); (Palumbo et al., 2013[14]); (OCDE, 2017[4]).

6.4.2. La Procuración del Tesoro de la Nación podría garantizar capacitaciones periódicas y brindar mayor orientación al personal que trabaja en cuestiones disciplinarias

Mantener un sistema disciplinario efectivo requiere profesionalismo y el desarrollo de capacidades. Su éxito depende asimismo de contar con las capacidades adecuadas así como con personal cuyos perfiles profesionales reflejen el mandato y las tareas requeridas para desarrollar investigaciones significativas. En lo referente a los regímenes disciplinarios, esto puede traducirse en expertos en derecho administrativo, investigadores, contadores, expertos en la materia (para casos particularmente complejos), expertos financieros, especialistas de TI, gestores o coordinadores y personal de apoyo. Aunque disponer de la cantidad y la combinación correctas de personal es un desafío en sí, sobre todo en tiempos de restricciones presupuestarias, deben sopesarse los costos de capacidad frente a los costos de incumplimiento, tales como la disminución de responsabilidad y confianza, las pérdidas económicas directas, etc.

En Argentina la capacitación en asuntos disciplinarios está a cargo de la Dirección Nacional de la Escuela del Cuerpo de Abogados del Estado, dependiente de la Procuración del Tesoro de la Nación, que brinda capacitación al cuerpo de abogados que trabaja para el Estado argentino, incluidos aquellos que trabajan en oficinas de sumarios. Aunque hay evidencia de que un módulo sobre "relaciones laborales del Estado y régimen disciplinario" es parte del programa de formación continua en abogacía del Estado [https://www.ptn.gob.ar/page/institucional-6] y de que las oficinas de sumarios en los ministerios disponen formación para todo el personal en asuntos disciplinarios, la información allí brindada y las entrevistas realizadas durante la misión de investigación de la OCDE no permiten aclarar si dicha capacitación en cuestiones disciplinarias se ofrece periódicamente o por el contrario se basa en asistencia voluntaria. Al mismo tiempo, el personal que trabaja en las oficinas de sumarios no se beneficia de una orientación continua brindada por la Procuración del Tesoro de la Nación, lo cual no proporciona ninguna herramienta o canal formal para aclarar cuestiones relativas a procesos. Esta situación genera el riesgo de socavar la eficiencia del sistema así como de debilitar los casos e incumplir cuestiones procesales, incluidas las garantías del funcionario sumariado.

Para fortalecer la capacidad y para brindar apoyo a los servidores públicos en la instrucción y sustanciación de sumarios, la Procuración del Tesoro de la Nación –en su carácter de órgano coordinador de las oficinas de sumarios- podría incrementar sus esfuerzos en dos direcciones: por un lado, podría garantizar una capacitación permanente del personal de sumarios para mejorar la efectividad y la consistencia del régimen disciplinario, como muestra el Recuadro 6.5 para el caso de Brasil. Por otro lado, podría brindar herramientas y canales de orientación y apoyo en la prosecución de los casos. En este contexto, dado que la Procuración del Tesoro de la Nación está desarrollando un manual de procedimientos disciplinarios para complementar la implementación del Sistema de Gestión de Documentación Electrónica y estandarizar pasos y procedimientos de las oficinas de sumarios, Argentina podría considerar las prácticas relevantes de países miembros y no miembros de la OCDE, en los cuales se brinda apoyo a través de guías, manuales o direcciones de correo electrónico destinadas a tal fin (Recuadro 6.9).

Recuadro 6.9. Proporcionar orientación sobre asuntos disciplinarios

El **Código de Gestión de la Función Pública del Reino Unido** recomienda el cumplimiento del Código de Prácticas sobre Procedimientos Disciplinarios y de Quejas del Servicio de Asesoramiento, Conciliación y Arbitraje (ACAS) (*Code of Practice on Disciplinary and Grievance Procedures)* y notificar a las oficinas y dependencias que se le dará un peso significativo en los casos de tribunales laborales y se tomará en cuenta al considerar los casos pertinentes. El ACAS, organismo independiente, publicó el código en marzo de 2015, el cual fomenta:

- procedimientos disciplinarios claros, desarrollados por escrito en consulta con las partes interesadas
- acción rápida y oportuna
- consistencia en procedimientos y decisiones en todas las etapas de los casos
- decisiones basadas en evidencia
- respeto de los derechos del sumariado: derecho a la información, asesoría jurídica, audiencia y apelación.

El código también contiene orientaciones sobre cómo interactuar con los empleados bajo investigación (es decir, aportar información, prueba, permitir la presencia de un acompañante en las audiencias, el rol del acompañante en las audiencias, etc.), qué instituciones contactar durante el proceso para asegurar la indagatoria y que se respeten los derechos de los empleados, cómo aplicar las sanciones de manera justa (sistemática, progresiva y proporcionadamente), cómo tratar casos especiales (por ej. casos de conducta indebida por parte de miembros de sindicatos) y qué procedimientos seguir en relación con posibles delitos penales.

La **Comisión del Servicio Público de Australia** (APSC) también ha publicado una guía muy completa para el Manejo de Conductas Indebidas, que proporciona aclaraciones de los principales conceptos y definiciones del código de conducta de la administración pública y otras políticas o legislaciones aplicables así como instrucciones detalladas dirigidas a los responsables sobre los procesos (véase el flujo de trabajo, a continuación). La guía también contiene varias herramientas de verificación para facilitar a los responsables los procedimientos, tales como: lista de verificación para consideración inicial de sospecha de conducta indebida; lista de verificación para suspensión de empleados; lista de verificación para tomar una decisión sobre violaciones del código de conducta; lista de verificación para la toma de decisiones respecto de sanciones.

La **Contraloría General de la Unión (CGU) de Brasil** proporciona diferentes clases de herramientas para brindar orientación a las respectivas oficinas de sumarios: en primer lugar, de manera similar a los ejemplos anteriores, ha preparado y publicado en su sitio web, guías, manuales y material sobre una amplia variedad de temas relevantes relacionados a los procesos disciplinarios, incluidos:

- manuales de derecho administrativo disciplinario
- manual sobre el rol y la función de las unidades disciplinarias
- módulos de especialización sobre temas *ad-hoc*
- manuales prácticos, diapositivas y legislación sobre procedimientos administrativos
- manuales de otras dependencias

En segundo lugar, el sitio web de la CGU expone más de 200 preguntas y respuestas a las dudas más recurrentes, lo que sirve como referencia rápida para consulta por las unidades disciplinarias, los servidores públicos y los ciudadanos en general y también para orientar y estandarizar los procedimientos relacionados con el sistema disciplinario.

Por último, la CGU, a través del Consejo Nacional de Disciplina (*Corregedoria-Geral da União* o CRG) también facilita una dirección de correo electrónico para aclarar cuestiones sobre el sistema disciplinario y para resolver dudas sobre la instrucción de sumarios, con el objeto de brindar apoyo a las unidades disciplinarias en la tramitación de procesos de manera justa y rigurosa.

El **Ministerio de Justicia de Perú** (Minjus) también ha publicado una guía práctica sobre el régimen disciplinario y el procedimiento administrativo sancionador que aborda los conceptos básicos y los principios relativos al régimen disciplinario, las normas procesales aplicables al procedimiento administrativo sancionador y algunos casos para brindar ejemplos de los temas. El objeto de la guía es brindar una herramienta didáctica y útil para los funcionarios y servidores públicos a fin de que tomen conocimiento de los distintos aspectos y pasos relativos al procedimiento administrativo sancionador como también de las garantías que los protegen y que deberían ser respetadas por los distintos organismos públicos intervinientes.

Fuente: (ACAS, 2015[15]); (APSC, 2015[16]); (CGU, s.f.[17]); (Minjus, 2015[18]).

Propuestas de acción

Hacer cumplir las normas y estándares de integridad constituye un elemento necesario para evitar la impunidad de los servidores públicos y garantizar la credibilidad del sistema de integridad en su conjunto. Para fortalecer el sistema disciplinario y de esa manera la rendición de cuentas y la legitimidad de su sistema de integridad, Argentina podría considerar las siguientes acciones:

Crear un marco disciplinario más integral y efectivo

- La aplicación del régimen disciplinario debería extenderse formalmente a todas las categorías de servidores públicos de Argentina provistos por la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional.
- Argentina podría considerar la regulación de investigaciones administrativas para permitir que las oficinas de sumarios sin servidores públicos de planta permanente puedan designar a su personal contratado con la experiencia apropiada para instruir sumarios.
- La actual reforma de la ley de ética pública podría mejorar la consistencia entre el actual marco de integridad fragmentado y el sistema sancionatorio. En primer lugar, la reforma debería asegurar coherencia con la LMREPN y el Código de ética, haciendo referencia explícita a estos elementos estrechamente vinculados y evitando cualquier incoherencia. Luego, se debería proveer un vínculo más explicito con los mecanismos de rendición de cuentas y las responsabilidades frente a las transgresiones a las reglas éticas.
- Argentina podría ampliar los tipos de sanciones e introducir sanciones nuevas que tengan relevancia económica, como multas o reducciones de salarios.
- Argentina podría considerar introducir sanciones administrativas para las entidades privadas involucradas en casos de corrupción.

Promover la cooperación y el intercambio de información

- La Procuración del Tesoro de la Nación podría crear una red formal de oficinas de sumarios para incrementar la coordinación y la comunicación entre ellas.
- Al fomentar la comunicación y la coordinación con entidades públicas en temas disciplinarios, la Procuración del Tesoro de la Nación también debería involucrar a la Procuraduría de Investigaciones Administrativas, que ha desarrollado un sistema de gestión y seguimiento de casos (PIAnet) en colaboración con la Procuraduría General.
- Todas las instituciones que estén involucradas en procedimientos disciplinarios podrían crear un grupo de trabajo formal a través de un acuerdo multipartito para mejorar la coordinación, la comunicación y el aprendizaje mutuo.

Mejorar el entendimiento del régimen disciplinario

- Para tener una comprensión más completa del sistema disciplinario, la Procuración del Tesoro de la Nación podría mejorar su actividad de recopilación de datos mediante la recopilación de un número creciente de información, pero también desarrollando tendencias de acuerdo con criterios como año, entidad o conducta sancionada.
- La Procuración del Tesoro de la Nación podría actualizar periódicamente y publicar en el sitio web institucional datos y estadísticas, en diferentes formatos, relacionadas con cuestiones disciplinarias, así como también comunicar información agregada de una manera más atractiva e interactiva para estimular la responsabilidad y fomentar la confianza entre los ciudadanos
- La Procuración del Tesoro de la Nación podría aprovechar su función de supervisión y desarrollar un sistema que evalúe el desempeño del régimen disciplinario administrativo federal mediante indicadores clave de rendimiento.
- La Procuración del Tesoro de la Nación debería garantizar capacitaciones continuas al personal disciplinario y proporcionar herramientas y canales para brindar orientación y apoyo en la prosecución de los casos.

Referencias

ACAS (2015), *Code of Practice on disciplinary and grievance procedures*, http://www.acas.org.uk/index.aspx?articleid=2174 (consultado el 27 de noviembre de 2017). [15]

APSC (2015), *Handling misconduct: a human resource manager's guide*, http://www.apsc.gov.au/publications-and-media/current-publications/handling-misconduct-a-human-resource-managers-guide-2015 (consultado el 27 de noviembre de 2017). [16]

Cardona, F. (2003), *Liabilities and disciplines of civil servants*, OECD, Paris, http://www.sigmaweb.org/publicationsdocuments/37890790.pdf (consultado el 7 septiembre de 2017). [2]

CGU (s.f.), *Manuais e Capacitação*, http://www.cgu.gov.br/assuntos/atividade-disciplinar/capacitacoes (consultado el 27 de noviembre de 2017). [17]

Council of Europe (2016), *European judicial systems. Efficiency and quality of justice. Edition 2016 (2014 data)*, European Commission for the Efficiency of Justice, https://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2016/publication/REV1/2016_1%20-%20CEPEJ%20Study%2023%20-%20Overview%20-%20EN.pdf (consultado el 27 de noviembre de 2017). [10]

Council of Europe (2014), *Report on European judicial systems – Edition 2014 (2012 data): Efficiency and quality of justice*, European Commission for the Efficiency of Justice, Strasbourg, http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2014/Rapport_2014_en.pdf. [11]

Council of Europe (2010), *Handbook for conducting satisfaction surveys aimed at court users in Council of Europe's member states*, Commission for the Efficiency of Justice, Strasbourg, https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2706085&SecMode=1&DocId=1664612&Usage=2. [12]

Council of Europe (2008), *Checklist for promoting the quality of justice and the courts*, Commission for the Efficiency of Justice , Strasbourg, https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2707813&SecMode=1&DocId=1281474&Usage=2. [13]

Gordillo (2016), *Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas*. [1]

Minjus (2015), *Guía práctica sobre el régimen disciplinario y el procedimiento administrativo sancionador*, https://www.minjus.gob.pe/actividades-institucionales-y-eventos/minjus-publica-guia-practica-sobre-el-regimen-disciplinario-y-el-procedimiento-administrativo-sancionador/ (consultado el 27 de noviembre de 2017). [18]

OCDE (2017), *Estudio de la OCDE sobre integridad en el Perú: Reforzar la integridad del sector público para un crecimiento incluyente*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264271470-es. [4]

OCDE (2017), *Estudio de la OCDE sobre integridad en México: Adoptando una postura más firme contra la corrupción*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264280687-es. [3]

OCDE (2017), *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública*, http://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf (consultado el 6 de julio de 2017). [9]

OCDE (2004), "OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service", in *Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264104938-2-en. [5]

Palumbo, G. et al. (2013), "Judicial Performance and its Determinants: A Cross-Country Perspective", *OECD Economic Policy Papers*, No. 5, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/5k44x00md5g8-en. [14]

PIA (2017), *PIA Activity Report 2016*, https://www.mpf.gob.ar/pia/files/2017/02/INFORME-ANUAL-2016.pdf. [7]

PIA (s.f.), *Acerca del Foro | PIA*, https://www.mpf.gob.ar/pia/acerca-del-foro/ (consultado el 24 de noviembre de 2017). [8]

Rossi, I., L. Pop and T. Berger (2017), *Getting the Full Picture on Public Officials: A How-to Guide for Effective Financial Disclosure*, The World Bank, http://dx.doi.org/10.1596/978-1-4648-0953-8. [6]

Capítulo 7. Garantizar la transparencia y la integridad en los procesos de toma de decisiones públicas y el financiamiento político en Argentina

Este capítulo analiza la resiliencia de los procesos de toma de decisiones públicas en Argentina respecto al riesgo de captura de políticas públicas por parte de intereses particulares. En este sentido, podría promoverse mayor integridad y transparencia en las actividades de lobby, al extender el alcance de su marco a todos los poderes del gobierno, mejorar su percepción negativa mediante la participación de partes interesadas y garantizar que todos los actores involucrados deban rendir cuentas. A su vez, para permitir la rendición de cuentas de los representantes electos debe reducirse el alto grado de informalidad en el financiamiento político, junto con un incremento de la efectividad del control y de la aplicación de la ley. Además, deben realizarse esfuerzos para extender las reglamentaciones de financiamiento político al nivel provincial con el fin de hacer que el sistema de financiamiento sea más coherente. El éxito de estos objetivos también requiere el fortalecimiento e implementación de la nueva Ley de Acceso a la Información Pública y los mecanismos existentes para promover la participación de las partes interesadas en los poderes Legislativo y Ejecutivo.

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.

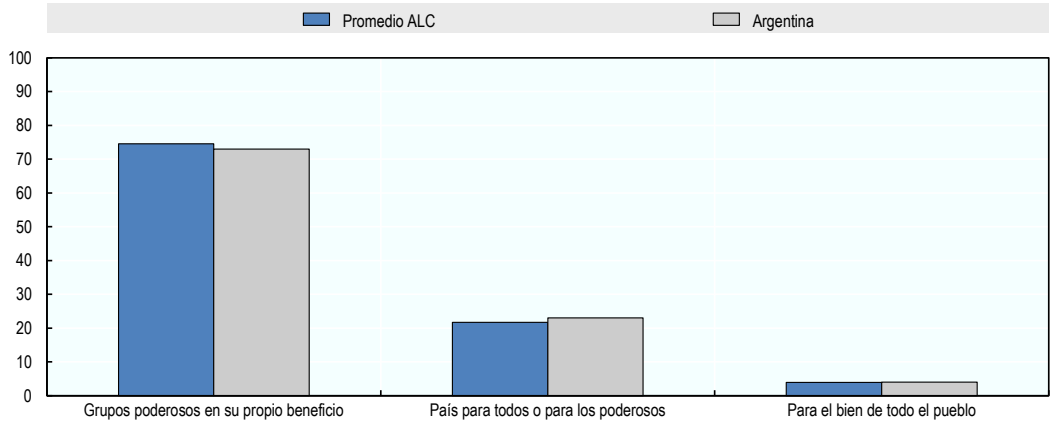
7.1. Introducción

Las políticas públicas son el producto principal que los ciudadanos reciben, observan y evalúan de sus gobiernos; a la vez que determinan en gran medida su calidad de vida diaria. Aunque los formuladores de políticas deberían perseguir el interés público, en la práctica existen múltiples intereses privados que pretenden influenciar las políticas públicas en su favor. Por ejemplo, las compañías farmacéuticas o las aseguradoras de salud privadas pueden intentar influenciar las políticas de salud para hacerlas más favorables a sus propios intereses en lugar de proseguir el bienestar general de los ciudadanos. Si bien esto forma parte de la dinámica política de una democracia, los medios de influencia pueden ser dudosos. Dicha influencia indebida ha sido denominada captura de políticas. La captura de políticas se da cuando las decisiones sobre las políticas públicas son desviadas de manera constante y consistente del interés público hacia los intereses de un grupo de interés o persona en particular (OCDE, 2018[1]). La captura es en consecuencia aquello opuesto a un proceso de toma de decisiones inclusivo y justo, y perjudica a los valores democráticos esenciales. En esencia, la captura de un proceso de toma de decisiones equivale a excluir del mismo a otros actores.

De acuerdo al Informe del Latinobarómetro 2017, el 73 % de los ciudadanos en Argentina cree que su país está gobernado por grupos poderosos que solo piensan en su propio interés, mientras que solo el 23 % cree que Argentina está gobernada para bien de todas las personas. (Figura 7.1). A pesar de que estos porcentajes son un poco mejores, aunque no significativamente, que el promedio de los países de Latinoamérica incluidos en el informe, son un indicador claro de que los ciudadanos perciben que las políticas son capturadas por intereses particulares.

Figura 7.1. Los argentinos perciben que unos cuantos grupos poderosos dominan su país

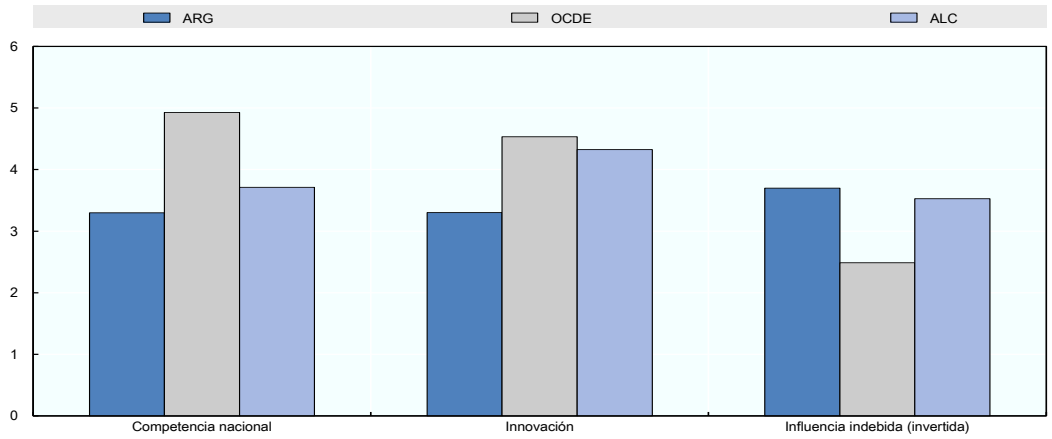
En términos generales, ¿diría que su país está gobernado por unos cuantos grupos poderosos para su propio beneficio o que está gobernado para el bien de todo el pueblo?



Nota: La pregunta original es: "En términos generales ¿diría usted que (país) está gobernado por unos cuantos grupos poderosos para su propio beneficio, o que está gobernado para el bien de todo el pueblo?" En total, este informe ha sido realizado en 18 países de la región (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela).
Fuente: Latinobarómetro (2017).

Las consecuencias de la captura de políticas son desbastadoras. La captura contribuye a un círculo vicioso de desigualdad y perjudica las posibles reformas, a la vez que debilita el potencial de crecimiento económico en sí mismo. De hecho, toda vez que un sistema de integridad débil facilita la captura de políticas, obtener protección "legal" contra la presión competitiva a través de una influencia indebida puede resultar la forma más eficiente de obtener rentas para las empresas (OCDE, 2016[2]). En otras palabras, la captura de políticas implica una asignación errónea de los recursos privados: actividades que buscan rentas, tales como el financiamiento de campañas y partidos políticos o la inversión en actividades de lobby, son favorecidas en detrimento de las inversiones en innovaciones de productos, procesos o modelos empresariales, que afectan tanto la eficiencia distributiva como productiva, y en consecuencia el potencial de crecimiento. Los datos del Informe de Competitividad Global 2017-2018 del Foro Económico Mundial muestran que en promedio Argentina parece ser más vulnerable a la influencia indebida que otros países latinoamericanos y miembros de la OCDE, y que presenta niveles inferiores de competencia e innovación nacional percibida.

Figura 7.2. La influencia indebida viene acompañada de niveles inferiores de competencia e innovación nacional percibida



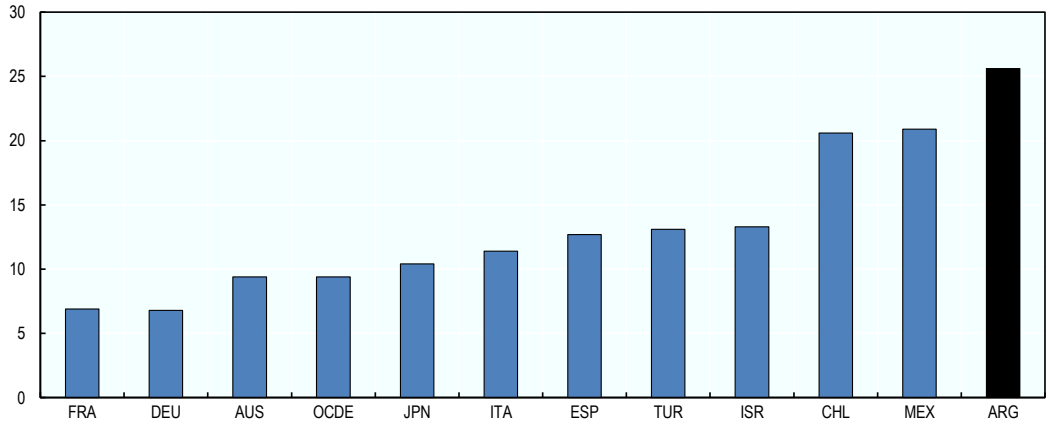
Nota: Un valor de 0 es "bajo" y un valor de 6 es "alto". Las puntuaciones para el indicador de la "influencia indebida" han sido invertidas para reflejar que las puntuaciones más altas significan mayores niveles de influencia indebida. El Foro Económico Mundial calcula el indicador sobre la base de las respuestas a dos preguntas relacionadas con la independencia judic²ial, ("En su país, ¿en qué medida el poder judicial es independiente de las influencias de los miembros del gobierno, los ciudadanos o las empresas?") y el favoritismo ("En su país, ¿en qué medida los funcionarios del gobierno muestran favoritismo hacia empresas y personas con buenas conexiones al decidir acerca de políticas y contratos?").
Fuente: Foro Económico Mundial (2017).

Para superar la concentración de recursos económicos en las manos de cada vez menos personas (Figura 7.3), y para hacer posible un ambiente que conduzca a un crecimiento inclusivo, que promueva la innovación y la competencia y reduzca las desigualdades, Argentina debería aspirar a mejorar sus procesos de toma de decisiones haciéndolos más accesibles, inclusivos y subordinados a la rendición de cuentas de forma pública. Además de fortalecer la integridad pública como se resaltó en los capítulos previos, Argentina necesita fortalecer sus políticas, tanto en el Poder Ejecutivo como en el Legislativo, mediante tres líneas de acción:

- Políticas que fomenten la integridad y la transparencia en las actividades de lobby
- Políticas que apoyen la integridad en el financiamiento político y las elecciones
- Políticas que promuevan la transparencia y participación de las partes interesadas

Figura 7.3. La desigualdad de ingresos en Argentina es alta

S90/S10 déciles de ingresos disponibles *



Nota: 2014 o el último año del que se dispone de datos, 2º trimestre de 2016 de Argentina.
Fuente: (OCDE, 2017[3]).

7.2. Fomentar la integridad y la transparencia en las actividades de lobby

7.2.1. Argentina podría fortalecer el marco normativo existente en materia de lobby extendiendo su alcance subjetivo más allá del Poder Ejecutivo y asegurando la transparencia de cualquier tipo de actividad de lobby que pueda tener lugar en la práctica

El lobby es un hecho en la vida pública de todos los países. Tiene el potencial de promover la participación democrática y puede brindarle a quienes toman decisiones algunas conclusiones e información valiosas. El lobby también puede facilitar el acceso de partes interesadas al desarrollo y la implementación de políticas públicas. Sin embargo, a menudo es percibido como una actividad opaca, de dudosa integridad, que puede resultar en influencia indebida, competencia desleal y captura de políticas, en detrimento de la formulación de políticas justas, imparciales y efectivas. Este es el caso de Argentina, donde las personas asocian a los lobistas con grupos de presión y asociaciones de interés, y en donde la actividad de lobby es a menudo relacionada con el secreto y el tráfico de influencias (Johnson, 2008[4]).

Argentina introdujo normas en la “gestión de intereses” en el Poder Ejecutivo mediante el Decreto 1172 de 2003, el cual también trata el tema de las audiencias públicas y la elaboración participativa de normas. En particular, el decreto obliga a ciertos servidores públicos de alto rango del Poder Ejecutivo, incluidos el presidente, vicepresidente, jefe de Gabinete de Ministros, ministros, secretarios y subsecretarios, a registrar toda audiencia con cualquier persona o entidad cuyo objetivo sea influenciar el ejercicio de las funciones oficiales o la toma de decisiones.

La experiencia de la OCDE muestra que la definición de lobby suministrada por los países usualmente incluye todas las actividades (no solo las audiencias) realizadas con el fin de influenciar las decisiones y políticas públicas, o como la comunicación o contacto con servidores públicos. Este es el caso, por ejemplo, de Austria, Polonia y Eslovenia, que definen al lobby de acuerdo a la amplia naturaleza de las actividades desarrolladas con el fin de influenciar las decisiones públicas y a quienes toman las decisiones

(Recuadro 7.1). Además, países tales como los Estados Unidos incluyen entre los servidores públicos cubiertos por el alcance de la ley a los miembros del Poder Legislativo, en particular:

- Miembros del Congreso;
- Servidores públicos electos de la Cámara o del Senado;
- Empleados, o cualquier otra persona que actúe en tal carácter, que trabaje para un miembro, comité, personal de liderazgo del Senado o la Cámara, un comité conjunto del Congreso, un grupo de trabajo o asamblea, organizados para brindar servicios a los miembros, y cualquier otro empleado del Poder Legislativo que actúe en un cargo descripto en el artículo 109 (13) de la Ley de Ética en el Gobierno (*Ethics in Government Act*) de 1978 (artículo 3 de la Ley de Divulgación del Lobby (*Lobbying Disclosure Act*).

Recuadro 7.1. Definiciones de lobby en la legislación nacional: Los casos de Austria, Polonia y Eslovenia

En Austria, la Ley de Lobby y de Transparencia en la Representación de Intereses (*Lobbying and Interest Representation Transparency Act*) de 2013 define a las actividades de lobby como todo contacto organizado y estructurado, cuyo fin es influenciar a una persona que toma decisiones en representación de un tercero.

En Polonia, la Ley de Lobby Legislativo y Regulatorio (*Act on Legislative and Regulatory Lobbying*) del 7 julio de 2005 regula el lobby en los procesos de creación de leyes. El artículo 2 define al lobby como cualquier acción legal diseñada para influenciar las acciones regulatorias o legislativas de una autoridad pública. La ley también define al lobby profesional como una actividad paga, desarrollada en representación de un tercero, con fines de garantizar que sus intereses se vean reflejados en las leyes o regulaciones propuestas o pendientes de aprobación.

En la Ley de Integridad y Prevención de la Corrupción de Eslovenia (*Integrity and Prevention of Corruption Act*), el artículo 4 (11) define al lobby como las actividades desarrolladas por lobistas que, en representación de grupos de interés, ejercen influencia no pública sobre las decisiones tomadas por organismos estatales y locales y titulares de la autoridad pública con respecto a cuestiones distintas de aquellas sujetas a procedimientos judiciales y administrativos, a procedimientos ejecutados de conformidad con regulaciones de contratación pública y con procedimientos en los que los derechos y las obligaciones de las personas son decididos. El lobby significa todo contacto no público hecho entre un lobista y una parte sometida al lobby, a los fines de influenciar el contenido o el procedimiento para adoptar las decisiones antes mencionadas.

Fuente: (OCDE, 2014[5]).

Aunque en Argentina el proceso de toma de decisiones se ha concentrado históricamente en el Poder Ejecutivo, podría expandirse el alcance de su regulación y alinear su definición de lobby a “toda comunicación oral o escrita con un servidor público para influenciar la legislación, las políticas públicas o las decisiones administrativas, [considerando que] el término servidores públicos incluye a los servidores públicos y civiles, empleados y titulares de cargos públicos en los poderes Ejecutivo y Legislativo, sean electos o designados” (OCDE, 2010[6]).

Argentina está actualmente revisando la normativa existente con el objetivo de suministrar un marco normativo más integral en cuanto al lobby, que exceda al Poder Ejecutivo. De hecho, el marco actual solo se aplica a actividades que toman la forma de audiencias y están reguladas por un decreto que solo puede ser aplicado al gobierno, y en consecuencia cubre solo una parte de las potenciales actividades de lobby. En particular, actualmente está en discusión en el Congreso un proyecto de ley que revisa la normativa sobre la gestión de intereses (Nº 4-PE02017). Este proyecto incluye entre aquellos que pueden ser el objetivo de las actividades del lobby específicamente a los miembros del Poder Legislativo y del Poder Judicial. El proyecto de ley también amplía el alcance de la definición de "gestión de intereses" a toda actividad que tenga el objetivo de influenciar el proceso de toma de decisiones públicas.

Sin embargo, el artículo 8 mantiene la obligación de informar dicha actividad en un registro de audiencias solo cuando una audiencia de gestión ocurre, la cual es definida como una reunión en persona o a través de videoconferencia (artículo 2(d)). Con el fin de establecer un alcance integrador de la normativa, el proyecto de ley podría ser revisado para garantizar la transparencia de cualquier tipo de actividad de lobby que pueda ocurrir en la práctica y no restringir la definición a ciertos canales. Por ejemplo, así como fue resaltado por representantes del sector privado entrevistados durante la misión de investigación de la OCDE, quedarían fuera del alcance de la normativa otras interacciones relevantes a través de canales como aplicaciones de mensajería populares actualmente, afectando de esa forma su efectividad.

7.2.2. La Mesa de Coordinación sobre Acceso a la Información podría también asegurar la coordinación de la implementación de la normativa sobre lobby y administrar una única plataforma en línea

Bajo el marco normativo actual, cada servidor público o institución con la obligación de registrar las audiencias tiene que llevar su propio registro de audiencias con la siguiente información: solicitud de audiencia; información sobre el solicitante; intereses invocados; participantes; lugar, fecha, hora y propósito de la audiencia; actas de audiencia; y prueba de que la audiencia efectivamente ocurrió. Esta información debería ser pública y de acceso gratuito, y deberían garantizarse las actualizaciones diarias y la diseminación a través del sitio web. En la práctica, toda la información sobre las audiencias contemplada en el decreto es contenida en una única plataforma en línea (https://audiencias.mininterior.gob.ar/) llamada "Registro Único de Audiencias de Gestión de Intereses" y administrada por el Ministerio del Interior. La plataforma en línea ha sido renovada recientemente y reorganizada con la ayuda del ex-Ministerio de Modernización, y ahora permite realizar búsquedas de acuerdo a criterios específicos (servidor público, entidad y participantes) así como descargar la información.

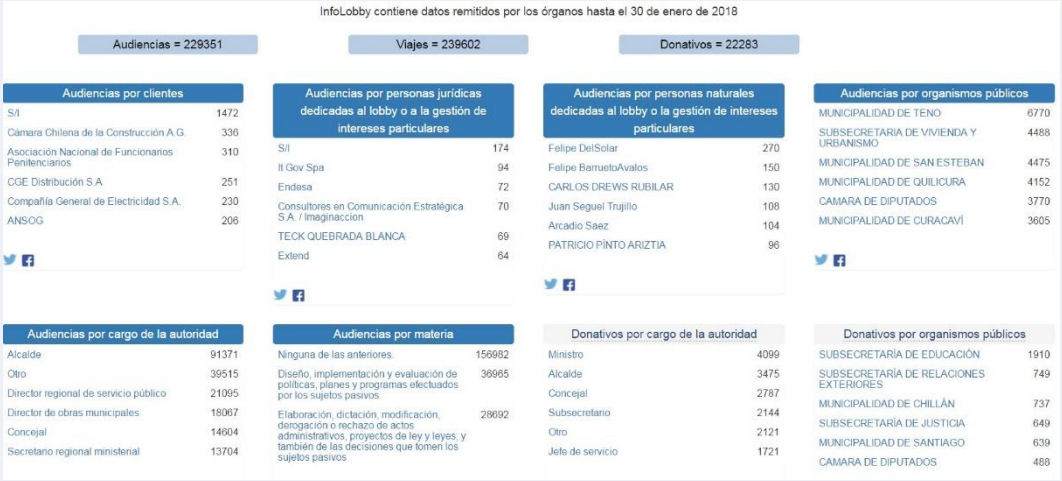
Un enfoque similar parece ser adoptado por el proyecto de ley Nº 4-PE02017, el cual le da a la autoridad de aplicación de cada Poder del Estado (los mismos previstos por la Ley de Acceso a la Información) la responsabilidad de garantizar que las instituciones requeridas registren y actualicen información en internet en lo que respecta a su interacción con lobistas. Sin embargo, la reforma propuesta no concibe ningún mecanismo de coordinación que podría dar lugar a la colaboración técnica, la coherencia en la implementación, y la creación de un registro único en donde los ciudadanos podrían consultar toda la información relacionada con el lobby en los distintos poderes del Estado.

Siguiendo las propuestas de las partes interesadas durante una audiencia pública sobre la reforma de la normativa sobre lobby (Ministerio del Interior, 2016[7]), Argentina podría solucionar el riesgo de una implementación fragmentada extendiendo la competencia de la mencionada Mesa de Coordinación Institucional sobre Acceso a la Información a asuntos relacionados con el lobby. En relación a la normativa de lobby, este mecanismo de coordinación podría garantizar la implementación uniforme de las obligaciones de lobby y brindar asistencia técnica a aquellas instituciones que se están quedando atrás. Además, podría crear y administrar un único portal en línea, que facilitaría la consulta de información a través de los poderes del Estado, ayudaría a comunicar toda la información existente y finalmente incentivaría el escrutinio público de los ciudadanos y de las partes interesadas.

En este contexto, Argentina podría considerar como ejemplo el Consejo para la Transparencia de Chile, con quien el Ministerio del Interior ya ha establecido una cooperación para intercambiar experiencias y promover el aprendizaje mutuo. Concretamente, Argentina podría basarse en la experiencia de la plataforma única del Consejo de Transparencia (Info Lobby) que contiene toda la información relacionada con el lobby en el país. Aunque el tipo de información a ser revelada es más amplio en la legislación chilena (incluye donaciones y viajes), Argentina podría también considerar organizar la información y permitir la búsqueda de acuerdo a criterios adicionales (es decir, por lobista, tema, y rango del servidor público). Al mismo tiempo, la plataforma podría brindar links para acceder a archivos de informes sobre transgresiones a la integridad en cuestiones de lobby, material de capacitación e informes sobre las actividades, incluyendo infografías con resultados y tendencias (Recuadro 7.2).

Recuadro 7.2. Coordinando y subiendo información sobre el lobby en Chile

El portal en línea que permite a los ciudadanos obtener información acerca del lobby en Chile, llamado Info Lobby, es manejado por el Consejo para la Transparencia, el organismo de coordinación que supervisa la implementación de la Ley de Transparencia y, en particular, que promueve la transparencia, controla el cumplimiento y garantiza el derecho de acceso a la información. Con respecto al lobby, también está a cargo de hacer que todos los registros de cada institución sean accesibles mediante un sitio web más fácil de usar. Para este propósito, todos los sujetos cubiertos por la normativa sobre lobby deben enviar información relevante al Consejo, el cual luego la publicará en el portal en línea. Esto no solo incluye información relacionada con el lobby, la cual es luego organizada de acuerdo a varios criterios (pago/impago, lobista, cliente de lobista, institución, rango del servidor público y tema en cuestión), sino también información acerca de las donaciones y los viajes de los servidores públicos, que también deben revelarse de acuerdo a la Ley del Lobby Nº 20.730.



Fuente: Ley del Lobby Nº 20.730 de 2014; http://www.infolobby.cl/.

7.2.3. Para mejorar la percepción del lobby entre los ciudadanos, Argentina podría promover mayor participación de partes interesadas en el debate y la implementación de las normativas

Uno de los principales desafíos que ha surgido durante las entrevistas en Argentina es el limitado, y a menudo negativo, entendimiento del concepto de lobby y de los beneficios de hacerlo un proceso transparente, incluyendo asegurar el acceso justo y equitativo al proceso de toma de decisiones y permitir el escrutinio público. Esta percepción afecta tanto el deseo de revelar estas actividades por parte de aquellos que participan en las audiencias (por ejemplo, los servidores públicos y los lobistas) como también el escrutinio de los ciudadanos, quienes observan a la normativa sobre lobby de forma sospechosa en vez de como una herramienta para la participación transparente en el proceso de toma de decisiones.

La propuesta para reformar la normativa sobre lobby elaborada por el gobierno y que actualmente está siendo tratada en el Congreso ha sido el resultado de un proceso de

consulta que culminó en un evento público en septiembre de 2016 (Ministerio del Interior, 2016[7]). Aunque los procesos de consulta son una herramienta efectiva para atraer a las partes interesadas y garantizar que las normativas propuestas traten los temas sobre el lobby (OCDE, 2014[5]), Argentina podría trabajar más con las partes interesadas y los ciudadanos para comunicar e involucrarlos no solo a lo largo del resto del proceso de creación de la ley, sino también en su implementación. Basándose en las propuestas que surgieron durante el evento, y siguiendo el ejemplo de Irlanda (Recuadro 7.3), se podrían incluir campañas de educación y aumento de la concientización que traten la percepción negativa del lobby a través de material de información y las redes sociales, así como la creación de un grupo de asesores permanente para el organismo o mecanismo de coordinación (véase la sección anterior). Este grupo de asesores podría incluir sectores públicos y privados, así como también a la sociedad civil. Aunque el debate sobre la ley es tan crucial como la ley en sí misma (Ministerio del Interior, 2016[7]) y la implementación efectiva comienza con un diseño integrador de la comprensión, el consenso y la participación en la configuración de la normativa, el organismo podría ya crearse informalmente para fomentar el análisis y promover el debate parlamentario sobre una ley que es necesaria para actualizar el marco existente desde 2003.

Recuadro 7.3. Apoyando un cambio cultural hacia la normativa de lobby en Irlanda

La Comisión de Estándares para el Servicio Público (*Standards in Public Office Commission*) estableció un grupo de asesores de partes interesadas tanto en el sector público como en el privado para ayudar a garantizar la planificación e implementación efectiva de la ley. Este foro ha servido para informar comunicaciones, productos informativos y el desarrollo del registro en línea en sí mismo.

La Comisión también ha desarrollado una estrategia de comunicación y difusión para incrementar la concientización y la comprensión del régimen. Desarrolló y publicó lineamientos y recursos de información en el sitio web para asegurar que el sistema sea entendido. Estos materiales incluyen un folleto informativo, lineamientos generales sobre la ley y lineamientos específicos para servidores públicos designados y funcionarios electos.

La comisión lanzó una campaña de difusión más específica a través del correo postal, y emitió una carta y un folleto informativo a más de 2.000 organismos identificados como posibles desarrolladores de actividades de lobby.

El sitio web fue desarrollado para contener información útil acerca de cómo determinar si una actividad constituye lobby de acuerdo a los fines de la ley. (Test de las Tres Etapas: www.lobbying.ie/hel p-resources/information-for-lobbyists/am-i-lobbying/) Asimismo, también se agregaron videos instructivos en el sitio web (www.youtube.com/watch?v=cLZ7nwTI5rM).

Fuente: Lobbying.ie, www.lobbying.ie/.

7.2.4. Argentina podría incrementar la responsabilidad del sector privado y promover la autorregulación complementaria

Si bien los servidores públicos tienen la responsabilidad principal de demostrar y asegurar la transparencia de los procesos de toma de decisiones, el enfoque existente y futuro de Argentina puede resultar desequilibrado, debido a que hace recaer sobre ellos toda la

responsabilidad de registrar las actividades de lobby. De hecho, los servidores públicos y las instituciones pueden no tener información suficiente o exacta en lo que respecta a los clientes o a los tipos de intereses que cada lobista puede representar. Como consecuencia, los lobistas y sus clientes también comparten la obligación de garantizar que ellos evitan ejercer una influencia ilícita y que cumplen con los estándares profesionales en sus relaciones con los servidores públicos, con otros lobistas y sus clientes, y con el público. (OCDE, 2010[6])

Argentina podría incrementar la obligación de rendir cuentas y la responsabilidad del sector privado y de los lobistas por sus actividades de dos formas. Primero, el actual proyecto de ley en discusión podría incluir algunas obligaciones explícitas para los lobistas, clarificando su rol esencial en el suministro de la información que los organismos públicos luego deberán registrar y finalmente publicar en línea. Esto no significará crear un registro adicional en donde los lobistas deban registrarse, sino más bien compartir la responsabilidad de tener información exacta y actualizada en los registros ya existentes. En este sentido, Argentina podría seguir el ejemplo de Chile, cuya ley de lobby provee una serie de obligaciones de divulgación para los lobistas, así como sanciones en caso de que éstas no sean cumplidas, a saber:

- Brindar la información contemplada en la ley de forma oportuna y cierta a las respectivas autoridades y servidores públicos, tanto para solicitar audiencias o reuniones como para su publicación.
- Informarle al servidor público o institución a la que se solicita la audiencia acerca de la persona o entidad que representan, si correspondiese.
- Informarle al servidor público o institución a la que se solicita la audiencia si reciben una compensación por su trabajo.
- Brindar, en el caso de personas jurídicas, información sobre su estructura, sin ser obligatorio en ningún caso brindar información confidencial o estratégica (Ley de Lobby Nº 20.730 de 2014).

Además, Argentina podría promover el lobby responsable y la autorregulación al resaltar que las entidades de lobby deben garantizar lo siguiente:

1. que el personal asignado para conducir las actividades de lobby comprende correctamente de qué se trata la interacción transparente, responsable y en consecuencia profesional, y
2. que se implementan procesos y procedimientos precisos y consistentes para generar una interacción transparente con las autoridades y las organizaciones con el fin de reasegurarle al público que el lobby es llevado a cabo de manera profesional y con altos estándares (OCDE, 2017[8]).

En este contexto, siguiendo el evento de consulta realizado en 2016 y otros encuentros organizados con el sector privado en relación a la reforma del lobby, el Ministerio del Interior podría continuar promoviendo un diálogo específico con las partes interesadas del sector privado y subrayar su responsabilidad y función a la hora de hacer que el lobby sea una actividad profesional y transparente. En consecuencia, podría considerarse la práctica de introducir un código de conducta para las actividades de lobby, como lo hacen entidades privadas tales como el banco francés BNP Paribas, el cual ha adoptado una "carta de derechos para la representación responsable ante las autoridades públicas" (Recuadro 7.4). De forma alternativa, Argentina podría aprovechar el diálogo sobre asuntos de lobby establecido con el Ministerio de Interior de Canadá para analizar la posibilidad de brindar lineamientos a los lobistas acerca de la normativa, tal como lo hace la Oficina del Comisionado de Lobby de Canadá en relación a temas como los conflictos

de interés, el acceso preferencial, las actividades políticas y los obsequios (Office of the Commissioner of Lobbying of Canada, s.f.[9]).

Recuadro 7.4. Carta de Derechos del BNP Paribas para la representación responsable ante las autoridades públicas

En diciembre de 2012, BNP Paribas publicó su carta de derechos para la representación responsable ante las autoridades públicas, la cual se aplica a todos los empleados en todos los países, y a todas las actividades desarrolladas en todos los países en los que BNP Paribas opera. BNP Paribas fue el primer banco europeo en adoptar una carta de derechos interna con respecto a sus actividades de lobby.

La carta contiene una serie de compromisos de integridad, transparencia, y responsabilidad social. Bajo los términos del compromiso de integridad, la carta establece que:

"BNP Paribas Group deberá:

- cumplir con los códigos de conducta y las cartas de las instituciones y organizaciones ante las cuales realiza actividades de representación pública;
- actuar con integridad y honestidad con las instituciones y organizaciones ante las cuales realiza actividades de representación pública;
- prohibir ejercer influencia ilegal y obtener información o influir en las decisiones de manera fraudulenta;
- no alentar a los miembros de las instituciones y organizaciones ante las cuales realiza actividades de representación pública a infringir las normas de conducta que les son aplicables, particularmente en lo referente a conflictos de interés, confidencialidad y cumplimiento de sus obligaciones éticas;
- velar por que el comportamiento de los empleados afectados por dicha carta se ajuste al Código de Conducta y a las normas internas relativas a la prevención de la corrupción, los obsequios e invitaciones;
- garantizar que todos los consultores externos que puedan llegar a contratarse cumplan con estrictas normas éticas que estén en concordancia con esta Carta."

Además, los empleados del BNP Paribas y cualquier consultor externo que pueda ser contratado deben informar a las instituciones y organizaciones con las que están en contacto sobre quiénes son y a quiénes representan. El banco también se ha comprometido a publicar sus posiciones centrales sobre la normativa bancaria y financiera en su sitio web. El BNP Paribas ofrece a los empleados correspondientes una formación regular en las mejores prácticas en actividades de representación pública.

Fuente: (OCDE, 2017[8]).

7.2.5. Argentina debería introducir sanciones efectivas para el caso de incumplimiento de las normas de lobby y hacer que esta información sea pública

En cuanto a las reglas de integridad en general (véase el capítulo 6) las sanciones son elementos necesarios de las normas de lobby, demostrando la obligación de rendir cuentas, sirviendo como medidas disuasorias para los incumplimientos, y promoviendo el cumplimiento de manera indirecta. Aunque puedan ser diferentes en cuanto a su

naturaleza, la mayoría de las legislaciones establecen sanciones disciplinarias o administrativas como multas, mientras que las leyes de unos pocos países también tienen sanciones penales, las cuales pueden incluir el encarcelamiento (Tabla 7.1).

Tabla 7.1. Sanciones para servidores públicos que incumplen los principios, reglas, estándares o procedimientos de lobby

	Sanciones disciplinarias y administrativas	Sanciones civiles (p. ej. multas)	Sanciones criminales
Austria	●	○	●
Canadá	●	○	●
Francia	●	○	○
Alemania	●	●	●
Hungría	●	○	○
Italia	○	○	●
Japón	●	○	○
México	●	○	○
Polonia		○	○
Eslovenia	●	●	○
Estados Unidos	●	●	●
Total OCDE11			
● Si	10	3	5
○ No	1	8	6

Fuente: (OCDE, 2014[5]).

El marco normativo existente en Argentina acerca del lobby define el incumplimiento de las obligaciones correspondientes como una falta grave y hace referencia a una responsabilidad civil y penal adicional a la que la conducta puede conllevar. Las responsabilidades institucionales se encuentran divididas entre el Ministerio del Interior, que verifica y exige el cumplimiento de las obligaciones, y la Oficina Anticorrupción, que recibe y formula denuncias e informa a las autoridades correspondientes. En la práctica, el sistema actual no garantiza las sanciones para aquellos que estén sujetos a la regulación (Ministerio del Interior, 2016[7]), como también puede observarse en la falta de estadísticas, lo que dificulta la evaluación de la aplicación de las normas (OCDE, 2014[5]). El proyecto de ley en discusión no se aparta sustancialmente del sistema actual en cuanto a que se refiere a las sanciones disciplinarias, administrativas, civiles y penales aplicables para aquellos servidores públicos que no cumplen con las obligaciones u obstruyen su cumplimiento. Además, otorga la responsabilidad de controlar el cumplimiento a las autoridades de aplicación de cada poder, que en caso de incumplimiento, deberían informarle a dichas autoridades a cargo de tomar decisiones disciplinarias y políticas (artículo 11 del proyecto). Sin embargo, nada se dice sobre cómo lidiar con aquellos incumplimientos que podrían tener relevancia desde la perspectiva del derecho penal.

La falta de sanciones no solo perjudica la efectividad del sistema de regulación del lobby, sino que también afecta la percepción de las actividades de lobby entre los ciudadanos. En consecuencia, Argentina podría tomar varias medidas. Primero, otorgarle al futuro mecanismo de coordinación de las regulaciones del lobby la responsabilidad de recolectar las estadísticas de la aplicación de la ley por parte de las autoridades de aplicación, y publicarlas en la plataforma única a ser creada de conformidad con la recomendación previa. Segundo, se podría considerar clarificar las potenciales sanciones en la ley e introducir diferentes tipos de sanciones, tales como multas o un mecanismo de denuncia con nombre y apellido, afectando la reputación de aquellos que incumplen las normas.

Esto debería aplicarse a las sanciones a los servidores públicos, así como a los lobistas en relación con las obligaciones que podrían ser introducidas en línea con la recomendación previa. Para este fin, Argentina podría considerar el ejemplo de Canadá, cuyo marco normativo detalla las consecuencias exactas por incumplir el marco normativo del lobby (Recuadro 7.5).

Recuadro 7.5. Sanciones por incumplimiento de la Ley de Lobby o el Código de Conducta de los Lobistas de Canadá

Las modificaciones a la legislación en 2008 crearon el cargo de Comisionado de Lobby y le otorgaron a éste mayores facultades investigativas de las que gozaba el anterior Registrador de lobistas. La Ley de Lobby contempla las siguientes sanciones en el supuesto de incumplimientos de la ley, como la falta de presentación de un informe o la realización voluntaria de cualquier declaración falsa o engañosa en cualquier informe u otro documento presentado ante el Comisionado:

- en caso de una sentencia sumaria por delitos menos graves, una multa que no excederá de CAD 50 000 o prisión por un periodo no mayor a seis meses, o ambos;
- en caso de una condena basada en una acusación formal, una multa que no excederá de CAD 200 000 o prisión por un periodo no mayor a dos años, o ambos.

Si una persona es condenada por un delito en virtud de la Ley de Lobby, el Comisionado puede prohibir que la persona que ha cometido el delito haga lobby o concerte audiencias con servidores públicos o cualquier otra persona por un periodo de hasta dos años.

El Comisionado podrá también hacer pública la naturaleza del delito, el nombre de la persona que lo cometió y la sanción aplicada, el así llamado mecanismo de denuncia con nombre y apellido.

Fuente: Ley de Lobby (RSC, 1985, c. 44 [4th Supp.]).

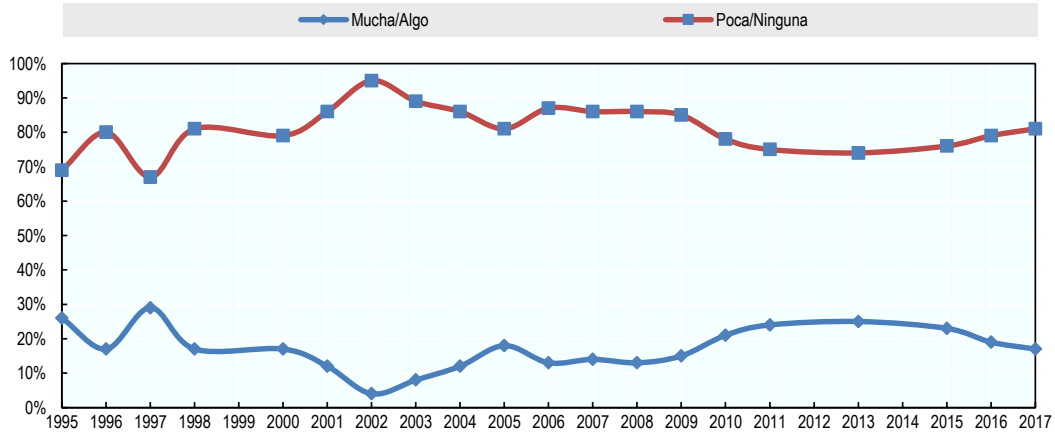
7.3. Mejorar la integridad en los procesos electorales

Más allá de las actividades de lobby con respecto a los servidores públicos electos o designados, una manera de influenciar la formulación de políticas es ejercer control sobre la elección de representantes, que votarán a favor o en contra de ciertas políticas o que pueden presionar a la administración pública para tomar ciertas decisiones. Esto es observado, por ejemplo, con respecto a los estándares y regulaciones técnicas o a la contratación pública. Grupos de interés específicos pueden ayudar a políticos a ser electos y luego solicitar favores a cambio. Esto puede ser logrado al suministrar contribuciones financieras a los candidatos o partidos políticos y sus campañas, al brindar otros tipos de ventajas no monetarias, tales como el acceso a medios privados, o mediante la ayuda a un político para que gane votos a través de la compra de votos o la organización y movilización de votantes.

Estas prácticas y otras similares ponen en peligro la legitimidad de los sistemas democráticos. Además de la percepción generalizada de los argentinos de que aquellos que gobiernan lo hacen a favor de pequeños grupos poderosos y no por el interés público

(Figura 7.1), la evidencia demuestra un creciente descontento con la democracia. De acuerdo al Latinobarómetro 2017, el 81% de los participantes argentinos tienen poca confianza, o nada, en los partidos políticos. (Figura 7.4). Además, en 2017, por primera vez desde 2010, el 60% de los argentinos está o "no muy satisfecho" o "para nada satisfecho" con la democracia; aquellos que declaran estar "muy satisfechos" con la democracia se redujeron de un 14% en 2016 y a solo un 7% en 2017.

Figura 7.4. Confianza en los partidos políticos en Argentina (1995-2017)



Fuente: Basado en datos extraídos del Latinobarómetro (1995-2017), www.latinobarometro.org.

La historia política de Argentina y sus primeros 35 años de democracia ininterrumpida destacan la importancia de la integridad en los procesos de elecciones políticas y en particular en garantizar iguales condiciones de juego en la competencia política a través de regulaciones adecuadas de las elecciones y el financiamiento político.

7.3.1. Mejorar la regulación de los fondos públicos y los subsidios para el financiamiento de campañas podría fortalecer el sistema de partidos y emparejar el campo de competencia reduciendo las ventajas de los oficialismos

La mayoría de los países miembros de la OCDE tienen disposiciones para el financiamiento público directo de partidos políticos, tanto para sus actividades ordinarias como para sus campañas electorales. Los fondos públicos pueden garantizar a los partidos políticos los recursos mínimos necesarios para desarrollar actividades políticas y representativas en la democracia, pagar gastos ordinarios, mantener organismos representativos y de participación y organizar sus campañas electorales. Los criterios de elección para recibir estos fondos pueden basarse en la proporción de votos en las elecciones (como en Francia, Australia, México o los Estados Unidos) o en su representación en organismos electos (como en el Reino Unido, Austria o Japón). Estos criterios garantizan la asignación de fondos públicos para legitimar a los contrincantes políticos y evitan incentivar la creación de partidos o candidatos con el solo objetivo de recibir recursos del Estado. Al mismo tiempo, solo un país miembro de la OCDE, Chile, tiene como criterio de elegibilidad para el financiamiento público directo a la "participación en las elecciones". Este es el caso de Argentina también. Este criterio es más flexible, debido a que todos los partidos políticos que compiten en las elecciones tienen derecho a recibir fondos públicos, sean representativos o no, y esto puede

incentivar la creación de partidos relámpago o el uso de partidos como empresas electorales.

De acuerdo con la Ley Nº 26.215 de Financiamiento de los Partidos Políticos, existen distintos tipos de financiamiento público directo para los partidos políticos. De forma anual, el Fondo Partidario Permanente provee fondos para los costos operativos de los partidos, con un 20% dividido en partes iguales entre todos los partidos reconocidos y un 80% distribuido en proporción a los votos recibidos durante la elección de diputados previa. El Ministerio del Interior está a cargo de la distribución de los fondos y tiene la discreción de asignar hasta un 20% del presupuesto a contribuciones extraordinarias, incluso antes de distribuir el monto total del fondo. Además, luego del anuncio oficial de la lista de candidatos, los fondos de la campaña electoral son entregados a todos los partidos con candidatos que se presentan a elecciones; un 30% de las contribuciones son distribuidas de forma equitativa entre todos los partidos y un 70% son distribuidas en proporción a los votos en la elección previa para diputados (y los nuevos partidos reciben el equivalente del monto más bajo asignado a partidos establecidos). Los partidos también reciben fondos para financiar el costo de las boletas que son impresas por los partidos políticos (véase la sección 7.3.6).

Como en otros sistemas políticos, Argentina garantiza recursos a todas las organizaciones políticas que compiten en las elecciones. Sin embargo, el "criterio de participación" para asignar fondos combinado con una ley flexible para reconocer a los partidos políticos parece actualmente brindar incentivos para la creación de partidos con el objetivo de recibir recursos, haciendo que se multiplique la oferta electoral y se diluyan los fondos públicos. Una manera de reevaluar el financiamiento público y garantizar una arena política representativa sería revisar los requisitos para el reconocimiento y mantenimiento de la personería de los partidos políticos, estableciendo por ejemplo que los votos a los partidos individuales no puedan ser reemplazados por votos obtenidos por medio de alianzas electorales. Otra opción podría ser explorar establecer un "criterio de votos o representatividad" al asignar el financiamiento para las campañas electorales, como lo hacen la mayoría de los países miembros de la OCDE. Además, los recursos públicos del fondo partidario permanente contribuyen al desarrollo y al mantenimiento institucional de los partidos políticos, pero su asignación discrecional por el Ministerio del Interior, a través de contribuciones extraordinarias impiden una rendición de cuentas oportuna. En consecuencia, podría valer la pena considerar el establecimiento de procedimientos formales y la definición de criterios más estrictos para asignar las contribuciones extraordinarias y como éstas deberían ser gastadas.

Además, los partidos en el gobierno tienen mayor acceso a los recursos del Estado y pueden abusar de ellos para obtener ventajas injustas. Los gobiernos comunican a los ciudadanos acerca de las diferentes políticas y medidas implementadas, y dicha publicidad puede desequilibrar la competencia política si es realizada durante las campañas. Por tanto, la inauguración de obras públicas, el lanzamiento o la promoción de planes, proyectos o programas con el propósito de obtener votos debería estar estrictamente regulado.

En Argentina, la propaganda gubernamental se encuentra prohibida únicamente durante parte de las campañas. Asimismo, la ley de ética pública dispone que "La publicidad de los actos, programas, obras, servicios y campañas de los órganos públicos deberá tener carácter educativo, informativo o de orientación social, no pudiendo constar en ella nombres, símbolos o imágenes que supongan promoción personal de las autoridades o funcionarios públicos". Sin embargo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

ha evidenciado en sus principios sobre regulación de la publicidad oficial y libertad de expresión (2012) que la propia Corte Suprema Argentina señaló que debe establecerse un marco normativo más detallado y completo para reducir la discrecionalidad de los servidores públicos. También destaca a Canadá como un caso a ser observado en la región (véase el Recuadro 7.6). En consecuencia, con el fin de evitar sesgos y ventajas gubernamentales, en lo que respecta a los fondos públicos, sería beneficioso para Argentina prohibir la propaganda gubernamental durante todos los periodos de campaña, regular estrictamente la propaganda oficial e introducir mecanismos de rendición de cuentas.

Recuadro 7.6. Normativa sobre publicidad oficial en Canadá

La Política sobre Comunicaciones e Identidad Federal del Gobierno de Canadá establece que las comunicaciones del gobierno deben ser objetivas, fácticas, imparciales, claras y escritas en un lenguaje sencillo. Para garantizar esto, la Directiva sobre Administración de las Comunicaciones en su requerimiento 6.23 hizo responsable al jefe de comunicaciones por la publicidad del gobierno, aplicando los principios del Código Canadiense de Estándares de Publicidad y cumpliendo con el mecanismo de supervisión para la publicidad imparcial.

Esta directiva exige que la publicidad gubernamental sea revisada por un mecanismo de supervisión externo que respalde el compromiso del gobierno para garantizar que sus comunicaciones sean imparciales.

Las revisiones son realizadas por Advertising Standards Canada (ASC), una organización sin fines de lucro e independiente compuesta de los profesionales de la industria de la publicidad en Canadá que administra el Código Canadiense de Estándares de Publicidad y tiene una vasta experiencia en la revisión de publicidad conforme a los requisitos legislativos y regulatorios.

La ASC revisa el material creativo para las campañas de publicidad del gobierno conforme a criterios establecidos para las comunicaciones imparciales, las cuales deben ser:

- Objetivas, fácticas y explicativas;
- Libres de eslóganes, imágenes, identificadores, sesgos, designaciones o afiliaciones a partidos políticos;
- El principal color asociado con el partido político gobernante no puede ser usado de forma dominante, a menos que se trate de un elemento determinado que sea comúnmente representado por ese color; y
- Que la publicidad carezca de todo nombre, voz o imagen de un ministro, miembro del parlamento o senador.

El proceso en su totalidad está claramente definido y es transparente para los ciudadanos, incluye revisiones, la publicación de resultados, y reuniones con diferentes organismos gubernamentales como los Servicios Públicos y de Aprovisionamiento de Canadá (PSPC) y la Junta del Tesoro de la Secretaría del Canadá (TBS).

Fuente: Política sobre Comunicaciones e Identidad Federal del Gobierno de Canadá (2016).

7.3.2. El margen para el financiamiento informal de las campañas debería reducirse eliminando vacíos legales, en especial prohibiendo las contribuciones en efectivo y permitiendo donaciones de personas jurídicas

Nivelar el campo de juego de la competencia política requiere específicamente regular el dinero en la política. Los partidos necesitan dinero para competir y financiar las campañas electorales, también para comunicar sus propuestas a los ciudadanos. El financiamiento privado permite el apoyo de la sociedad en general para un partido o candidato político y es ampliamente reconocido como un derecho fundamental de los ciudadanos. Sin embargo, si el financiamiento privado no está regulado adecuadamente, puede ser fácilmente explotado por intereses privados particulares. De hecho, la evidencia anecdótica y la investigación sugieren que las empresas que contribuyen con más dinero reciben una mayor cantidad de contratos públicos (Witko, 2011[10]). Además, la democracia corre el riesgo de convertirse en una plutocracia si los servidores públicos electos representan los intereses de quienes los financian y no de aquellos que los eligieron. Por lo tanto, los países regulan cada vez más el financiamiento privado para garantizar la igualdad de condiciones entre los partidos y los candidatos (OCDE, 2016[11]).

El mayor desafío con respecto al financiamiento privado es abordar el alto nivel de informalidad que pone en peligro la rendición de cuentas. En el peor de los casos, la informalidad facilita que los fondos de orígenes ilícitos ingresen en los partidos políticos y las campañas, lo que puede conducir al crimen organizado corrompiendo las instituciones democráticas. (Casas-Zamora, 2013[12]). En Argentina, hay evidencia de tales vínculos (Ferreira Rubio, 2013[13]).

Sin embargo, no existen soluciones simples para limitar el problema del financiamiento ilícito o no declarado. Más que limitarse a prohibir las contribuciones informales, se tienen que proporcionar los incentivos para que las donaciones privadas se canalicen en la medida de lo posible por medios formales. Esto se puede lograr a través de un marco normativo adecuado para el financiamiento privado, estableciendo límites claros a las donaciones privadas, prohibiendo las donaciones en efectivo y permitiendo las contribuciones de personas jurídicas hasta un determinado monto.

La Tabla 7.2 brinda una visión general de los límites actuales de los montos que pueden aportar los donantes privados a un partido político durante un período de tiempo que no está específicamente relacionado con las elecciones en los países miembros y en proceso de adhesión a la OCDE. Un total de 21 sobre 39 países, incluida Argentina, consideran un límite. Sin embargo, el valor permitido varía considerablemente. En términos generales, si el límite es demasiado bajo, puede proporcionar incentivos para canalizar fondos de manera informal a los partidos políticos y si es demasiado alto puede no causar ningún impacto en nivelar el campo de juego.

Tabla 7.2. Límites del monto que puede aportar un donante a un partido político

País	¿Hay un límite en el monto que un donante puede aportar a un partido político durante un período de tiempo (no el de la elección específicamente)?	Si hay un límite, ¿cuál es?
Australia	No	No corresponde
Austria	No	No corresponde
Bélgica	Sí, para personas físicas	Un partido puede recibir un máximo de EUR 500 de una persona física por año. El donante puede contribuir hasta un máximo de EUR 2.000 por año.
Canadá	Sí, para personas físicas	CAD 1 500 en total para cualquier año calendario
Chile	Sí	300 unidades indexadas/por año (no miembros); 500 unidades indexadas/por año (miembros).
República Checa	No	No corresponde
Dinamarca	No	No corresponde
Estonia	No	No corresponde
Finlandia	Sí, tanto para personas físicas como personas jurídicas	El límite es EUR 30.000 por año calendario
Francia	Sí, para personas físicas	El límite es EUR 7.500 por año.
Alemania	No	No corresponde
Grecia	Sí, para personas físicas	El límite anual es EUR 20.000 del mismo donante.
Hungría	No	No corresponde
Islandia	Sí, tanto para personas físicas como personas jurídicas	El límite anual es ISK 400.000
Irlanda	Sí, tanto para personas físicas como personas jurídicas	El límite anual es EUR 2.500
Israel	Sí, para personas físicas	Máximo de 1 000 nuevos séqueles por año, por persona y su grupo familiar.
Italia	Sí, tanto para personas físicas como personas jurídicas	EUR 100.000
Japón	Sí, tanto para personas físicas como personas jurídicas	Límite anual de 20 millones de yenes (personas físicas); entre 7.5 millones de yenes a 100 millones de yenes (empresas, sindicatos y otras organizaciones)
República de Corea	Sí, para personas físicas	No corresponde
Letonia	Sí, para personas físicas	El límite anual es 50 salarios mensuales mínimos.
Luxemburgo	No	No corresponde
México	No	No corresponde
Países Bajos	No	No corresponde
Nueva Zelanda	No	No corresponde
Noruega	No	No corresponde
Polonia	Sí, para personas físicas	El límite anual es 15 salarios mínimos
Portugal	Sí, para personas físicas	El límite anual es 25 salarios mínimos
Eslovaquia	No	No corresponde
Eslovenia	Sí, para personas físicas	10 salarios mensuales promedio del año anterior
España	Sí, para personas físicas	El límite anual es EUR 50 000 por persona física
Suiza	No	No corresponde
Suecia	No	No corresponde
Turquía	Sí, tanto para personas físicas como personas jurídicas	Los límites cambian anualmente.
Reino Unido	No	No corresponde
Estados Unidos	Sí, para personas físicas	Hay diferentes tipos de límites, de acuerdo con el tipo de contribuyente.
Colombia	No	No corresponde
Costa Rica	Sí, para personas físicas	45 salarios mínimos

Lituania	Sí, para personas físicas	Durante un año calendario, el monto total de donaciones que puede realizar una persona física a los participantes de una campaña política independiente no podrá exceder del 10 por ciento del ingreso anual declarado por esa persona física el año calendario anterior.
Argentina	Sí, tanto para personas físicas como jurídicas	2% para las personas físicas y 1% para las personas jurídicas, del límite anual de los gastos de campaña.

Fuente: IDEA.

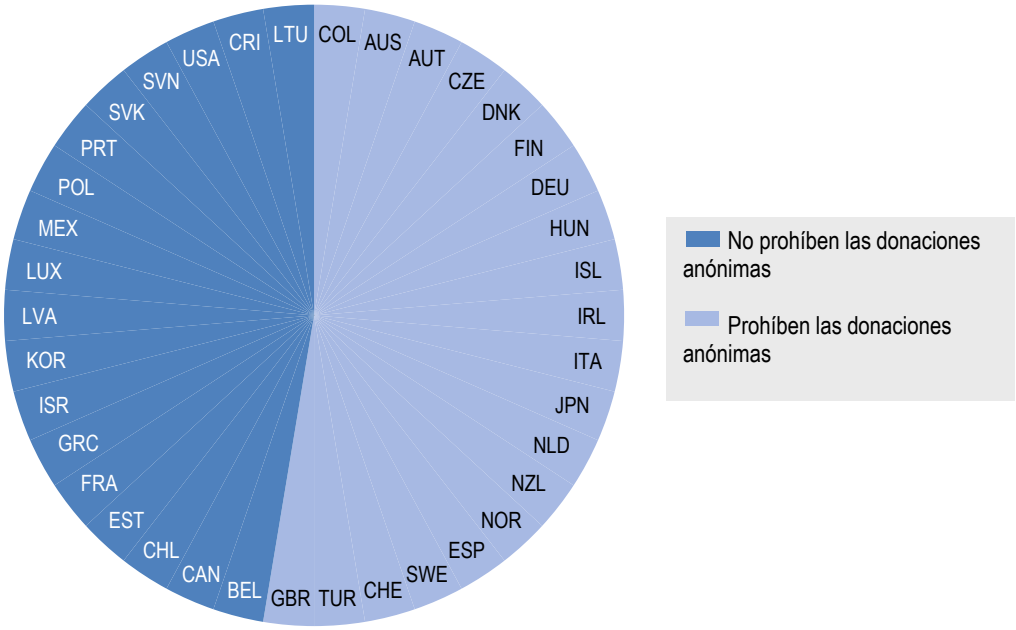
En Argentina, el artículo 16 de la Ley 26.215 define el límite para las contribuciones en referencia al monto máximo permitido de gastos. En consecuencia, en el caso de las personas jurídicas las donaciones privadas no podrán exceder el 1 % del límite anual permitido de gastos de campaña y el 2 % en el caso de las personas físicas. Sin embargo, las contribuciones de las personas jurídicas solo se permiten fuera de los períodos electorales. El límite de gastos, a su vez, se calcula de acuerdo con el artículo 45 de la misma ley, multiplicando la unidad de módulo electoral por la cantidad de votantes habilitados. La unidad de módulo electoral es un parámetro útil para mantener los límites actualizados y vinculados a los índices de inflación.

Conforme a dicha ley, la unidad electoral debe definirse por el Congreso e incorporarse en la Ley de Presupuesto Nacional. Sin embargo, esto a menudo no ha sido así. Según consta, la lógica política era que sin valor no habría límites. Por lo tanto, en los últimos años, la Cámara Nacional Electoral (CNE) decidió fijar ella misma el valor de la unidad de modulo electoral (Ferreira Rubio, 2012[14]). En 2017, la situación fue regularizada por medio de la Ley Nº 27.341, que aprobó el presupuesto nacional y definió e incluyó el valor de la unidad electoral en ARS 9.43 (art. 62). Para mantener la transparencia del financiamiento y regularizar la situación, los representantes deberían determinar regularmente el valor de la unidad electoral. Esa es la única forma de garantizar que los partidos respeten límites claros y eviten las decisiones discrecionales de la CNE (por ejemplo, para las elecciones de 2013 y 2015, la CNE, a su discreción, fijó unilateralmente los límites casi un 20 % superiores a aquellos de 2017).

Además, al igual que la mayoría de los países miembros de la OCDE, Argentina prohíbe las contribuciones anónimas (Figura 7.5). La idea de exigir que se revele la identidad de los donantes privados es fomentar la responsabilidad social a través de la transparencia: si los ciudadanos conocen los vínculos entre los intereses privados y los políticos, pueden detectar situaciones en las cuales los políticos se encuentran ante un conflicto de interés y están actuando en el interés de los contribuyentes a su campaña electoral.

Figura 7.5. Argentina, como la mayoría de los países miembros de la OCDE, prohíbe las donaciones anónimas

¿Existe una prohibición sobre las donaciones anónimas a los partidos políticos?



Nota: Respuestas obtenidas de 36 países miembros de la OCDE y los siguientes países en adhesión a la OCDE: Colombia y Costa Rica.
Fuente: Adaptado de IDEA (s.f.), Base de Datos de Financiamiento Político, www.idea.int/political-finance/ (consultada el 22 de enero de 2018).

Sin embargo, aunque las donaciones anónimas están prohibidas en Argentina, a menudo no se puede saber de dónde proviene el dinero, ya que el 90 % de todas las donaciones se realizan en efectivo (Page and Mignone, 2017[15]). Un primer paso para cambiar esta situación fue el Decreto 776/2015, el cual para implementar el artículo 44 bis de la Ley Nº 26.215, permite a los partidos recibir fondos electrónicamente con tarjetas de crédito y obliga a los bancos, emisores de tarjetas de crédito y débito a informar a los partidos políticos sobre los orígenes de los fondos. Adicionalmente, Argentina podría considerar prohibir por completo las contribuciones en efectivo y establecer un sistema basado únicamente en el uso de cuentas bancarias, es decir, usando tarjetas de crédito y débito, así como transferencias electrónicas. Esto permitiría rastrear el dinero para verificar que las contribuciones son realizadas conforme a la ley. Además, para facilitar el control de las contribuciones, también se podría considerar volver a la situación anterior a la Ley Nº 26.571 (2009), de acuerdo a la cual los partidos políticos debían usar dos cuentas bancarias separadas, una para las donaciones recibidas fuera de períodos electorales y otra cuenta bancaria para donaciones durante los períodos electorales.

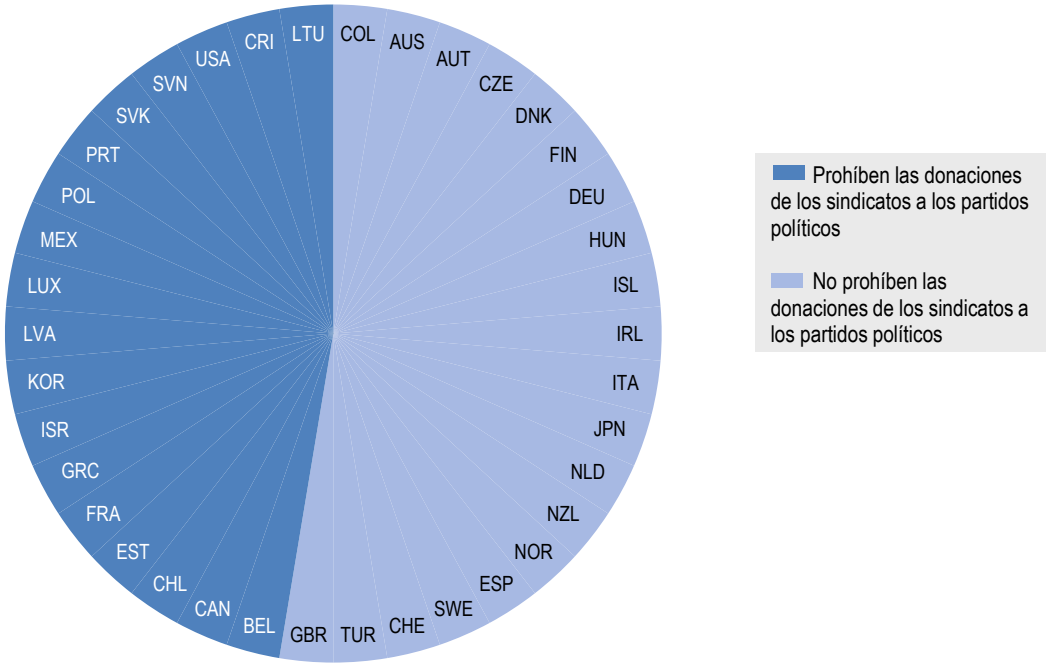
Por último, si existen salvaguardas adecuadas para supervisar y aplicar las reglamentaciones de financiamiento político, Argentina podría considerar permitir nuevamente las contribuciones de personas jurídicas que fueron prohibidas mediante la reforma introducida en 2009. De hecho, actualmente, las sociedades tienen prohibido realizar contribuciones durante épocas electorales. Fuera de estos periodos tienen permitido realizar contribuciones y para 2017 estas ascendían a ARS 3 150 746. Esta

prohibición incentiva a prácticas informales para eludir las normas de financiación. Debido al hecho de que la mayoría de las contribuciones se realizan actualmente en efectivo, es bastante fácil para las empresas contribuir de manera informal a través de intermediarios. Teniendo en cuenta esto, podría ser mejor establecer normas para permitir las contribuciones de empresas privadas durante las campañas, a fin de poder regular sus límites y controlarlas formalmente. Esto también implicaría que todo el dinero destinado a partidos políticos sea registrado y rastreable.

A su vez, podría considerarse permitir no solo las donaciones de empresas privadas, sino también de otras personas jurídicas, como los sindicatos. Generalmente las prohibiciones sobre contribuciones sindicales se utilizan para equilibrar las prohibiciones sobre las contribuciones empresariales. Esto podría asegurar un equilibrio entre los diferentes intereses y promover la igualdad de condiciones, multiplicando el acceso a los actores que desean contribuir al financiamiento político y promoviendo el pluralismo. De hecho, la mayoría de los países de la OCDE permiten las donaciones de los sindicatos, siguiendo la lógica de nivelar el campo de juego entre la influencia de los empleadores y los empleados (Figura 7.6). De 17 países en Latinoamérica, excluida Argentina, solo seis países prohíben las contribuciones de los sindicatos (Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay, Costa Rica y México). Nuevamente, el monto máximo debe elegirse cuidadosamente para evitar que las donaciones se otorguen de manera informal a fin de eludir umbrales demasiado bajos.

Figura 7.6. La mayoría de los países miembros y en proceso de adhesión a la OCDE permiten las donaciones de los sindicatos a los partidos políticos

¿Existe una prohibición sobre las donaciones de los sindicatos a los partidos políticos?



Nota: Respuestas de 36 países miembros de la OCDE y los siguientes países en adhesión a la OCDE: Colombia y Costa Rica.
Fuente: Adaptado de IDEA (s.f.), Base de Datos de Financiamiento Político, www.idea.int/political-finance/ (consultada el 22 de enero de 2018).

7.3.3. Es necesario fortalecer la transparencia y las capacidades de auditoría para permitir o facilitar una mejor aplicación de la ley

Incluso con estrictas reglamentaciones escritas, el seguimiento y la aplicación normativa deficientes pueden permitir el ingreso a grupos de interés o personas que buscan modos informales de ejercer su influencia. Además, si las sanciones son muy leves, los partidos políticos pueden considerarlas simplemente como un costo y continuar con las prácticas que violan la ley, ya que los beneficios de hacerlo superan los costos. De hecho, una debilidad del sistema argentino es que la aplicación de la ley no es efectiva y aparentemente las sanciones vigentes no pueden disuadir a los partidos políticos de no infringir las leyes (Ferreira Rubio, 2012, p. 119[14]; Page and Mignone, 2017[15]). La aplicación de las leyes tiene dos componentes; por un lado, las transgresiones deben detectarse eficazmente y, por otro lado, las transgresiones detectadas deben sancionarse de manera efectiva

Para permitir la aplicación efectiva de las reglamentaciones de financiamiento político, la transparencia es esencial. La transparencia es un componente clave para garantizar que los ciudadanos y los medios de comunicación puedan actuar como guardianes para examinar de manera eficaz a los actores políticos. Es por ello que la mayoría de los partidos tienen que informar sobre sus finanzas en relación con las campañas electorales y deben hacer públicos sus informes (en Latinoamérica, solo Venezuela, Paraguay, Panamá, Bolivia y la República Dominicana no presentan informes públicos). En Chile, por ejemplo, el artículo 48 de la Ley Nº 19.884 establece que toda información relacionada con el financiamiento de campañas debe ser publicada en línea por el Servicio Electoral. Además, el Servicio Electoral tiene que actualizar toda la información de las cuentas de los partidos mientras las revisa e indicar si se aceptan, rechazan u observan.

Una opción para promover la transparencia es la publicación inmediata de los informes financieros de campañas en línea, lo cual permite a los medios de comunicación y a los ciudadanos o investigadores interesados examinar esos informes. En tal relación, la Comisión Nacional Electoral podría considerar la creación de un registro para contribuyentes de campañas y cuentas de los partidos, accesibles en línea, en el cual se ingresen en tiempo real todas las contribuciones y gastos, como en los EE.UU., Estonia y Canadá, entre otros países miembros de la OCDE (Tabla 7.3).

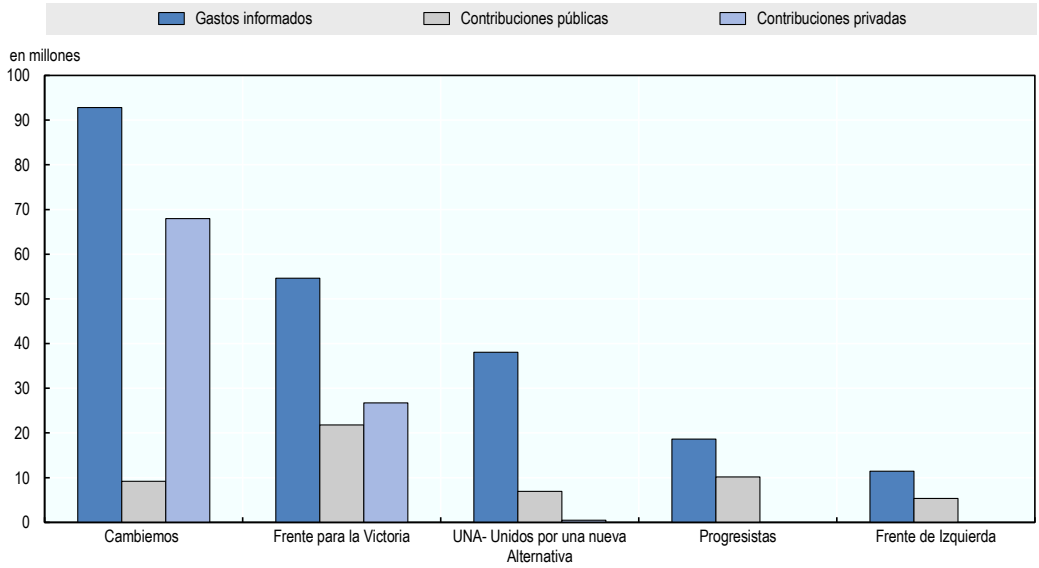
Tabla 7.3. Informes en línea e información sobre financiamiento político

País	Informe en Línea	Contenido de la información	¿Puede buscarse?
Canadá	Sí	Información sobre contribuciones y contribuyentes Gastos relacionados con las elecciones, liderazgo y candidaturas, préstamos y deuda impaga	Sí
Estonia	Sí	Ingresos de los partidos provenientes de los aranceles de afiliación, financiamiento público, donaciones y otros ingresos Gastos, incluidos publicidad, eventos y publicaciones. Donantes de campaña y montos de las donaciones Gastos de campaña como sueldos, publicidad, transporte, eventos y gastos administrativos	Sí
México	Sí	Origen, monto, destino y uso de los ingresos recibidos a través de todo tipo de financiamiento	No
Reino Unido	Sí	Todos los ingresos incluidos donaciones, financiamiento público, préstamos y otras ingresos Gastos de sueldos, oficinas, gastos de campaña, costos de recaudaciones u otros gastos varios	Sí
Estados Unidos	Sí	Todos los ingresos y donaciones, incluida información sobre el contribuyente para las donaciones superiores a USD 50, préstamos, ingresos no monetarios y otros ingresos Todos los gastos, incluida la información sobre el beneficiario y un recibo o factura	Sí

Fuente: (OCDE, 2016[11]).

Sin embargo, la transparencia por sí sola puede no ser suficiente si los partidos políticos sub-declaran regularmente las contribuciones políticas y los gastos. En Argentina, parece haber evidencia de tal sub-declaración , especialmente si se considera que actualmente la mayoría de las donaciones son en efectivo (Figura 7.7). Además, al observar, por ejemplo, las últimas elecciones legislativas de 2017, en la Provincia de Buenos Aires, la coalición gobernante declaró en su "informe previo" (un informe que los partidos políticos están obligados a presentar antes de las elecciones) ingresos por la suma de ARS 33 280 233 y tenían previsto un gasto de ARS 26 650 000 durante la campaña. En realidad, en el informe final de la elección, declaró más tarde gastos por solo ARS 8 049 930. Estas cifras podrían implicar que la prohibición de realizar contribuciones a las personas jurídicas y las contribuciones en efectivo, los dos vacíos legales mencionados, pueden incentivar la sub-declaración, evitar la transparencia y promover el ocultamiento del origen de fondos y recursos.

Figura 7.7. Sub-declaración observada por ingresos y gastos declarados por las alianzas electorales, elecciones presidenciales 2015



Fuente: CIPPEC, 2017.

Una auditoría adecuada de las cuentas de financiamiento político por auditores independientes es una práctica creciente en los países miembros de la OCDE (por ejemplo, Noruega), para promover la rendición de cuentas de los partidos por los fondos que utilizan para sus actividades o para participar en las elecciones (OCDE, 2016[11]). La verificación y la auditoría de los registros financieros son medidas eficaces para detectar irregularidades en el flujo financiero en la política (Recuadro 3.1). Estas verificaciones deberían realizarlas auditores y expertos especializados. En el Reino Unido, un partido político con un ingreso bruto o un gasto total en un ejercicio económico que supere las GBP 250 000 debe hacer una auditoría de sus estados de cuentas. También se debe realizar una auditoría de cualquier declaración de gastos de elecciones del partido si los gastos exceden la suma de GBP 250 000 durante una campaña. Además, la Comisión Electoral del Reino Unido realiza sus propias verificaciones de cumplimiento de la información que recibe, por ejemplo, verifica la admisibilidad de las donaciones y cruza las declaraciones realizadas en diferentes informes para identificar todas las inconsistencias.

En Argentina, a pesar de que el artículo 4 de la Ley Nº 19.108 dispone el establecimiento de un Cuerpo de Auditores Contadores, sus capacidades son insuficientes. Hay de hecho más de 600 partidos políticos reconocidos y, aunque generalmente compiten en las elecciones en alianzas, el número de informes pendientes de revisión tras cada elección excede notablemente, según se informa, las capacidades del cuerpo. El cuerpo actual de auditores de la CNE a cargo de revisar todos estos informes está compuesto por siete auditores y dieciséis asistentes. Eso significa que la cantidad de informes excede ampliamente la capacidad de auditoría actual. En las elecciones generales de 2017 los partidos políticos presentaron 438 informes, que debían ser revisados en un plazo máximo de 180 días, según lo dispuesto por la ley. Esto implicó que cada uno de los 7 auditores debía preparar alrededor de 62 informes de auditoría de campaña (aproximadamente 3 por semana), tomar una decisión y notificar a las partes dentro de un período de 30 días. Por lo tanto, Argentina podría considerar aumentar el personal de auditoría electoral para evitar limitaciones en la capacidad y mejorar la actividad operativa del sistema de control de financiamiento.

Además, el uso de análisis de datos podría facilitar la verificación efectiva y las investigaciones de datos de financiación política. Las bases de datos que están disponibles en línea, permiten un mayor escrutinio por parte de los medios y el público, como en el caso de Estonia (Recuadro 7.7), más aún si la información es presentada a tiempo. En otros casos, los organismos de administración electoral han implementado medidas innovadoras que exceden garantizar las auditorías para supervisar las actividades de campaña por irregularidades (Recuadro 7.8).

Recuadro 7.7. Integración de la tecnología en la administración electoral en Estonia

El Comité de Supervisión de Financiamiento de los Partidos de Estonia (EPFSC) supervisa el sistema de financiamiento público, el envío de informes financieros, la investigación, la auditoría y el cumplimiento. También está a cargo de sancionar las transgresiones en el financiamiento de campañas. El EPFSC puede realizar su trabajo con un equipo de nueve miembros del comité, un asesor legal y un gerente administrativo. En parte, esto se debe a su gran nivel de integración tecnológica. El EPFSC requiere que todos los informes financieros se completen en una hoja de cálculo electrónica en línea, lo cual permite al personal fácilmente organizar, acceder y revisar documentos financieros de forma congruente. Además, la información financiera puede publicarse rápidamente en una base de datos en línea y el público y los medios de comunicación pueden acceder y realizar búsquedas fácilmente, lo que mejora la transparencia y la supervisión.

Fuente: (OCDE, 2016[11]).

Recuadro 7.8. Equipos de cumplimiento de la India

En la India, diversos métodos respaldan el cumplimiento de las reglamentaciones de la Comisión Electoral de la India sobre los gastos de los candidatos y los partidos políticos, por parte de los partidos políticos. A medida que comienzan las elecciones, se forman varios equipos especializados:

- Escuadrones móviles: Escuadrones móviles específicos en cada Distrito/Segmento de Asamblea rastrean operaciones de dinero en efectivo ilegales o cualquier distribución de licor u otros elementos sospechosos de ser usados para sobornar a los votantes.
- Equipo de Vigilancia Estática (SST): Estos equipos establecen puntos de control y vigilan el movimiento de grandes cantidades de dinero en efectivo, licor ilegal, artículos sospechosos o armas que se transportan en su área. Los puntos de control están grabados en video para evitar el acoso o el soborno.
- Equipos de Video-vigilancia: Estos equipos capturan todos los eventos y las pruebas relacionadas con el gasto como prueba futura. Los Equipos de Revisión de Vídeo y los Equipos Contables revisan los eventos y las pruebas relacionadas con el gasto para preparar los Registros de Observación Ocultos de cada candidato.

Si bien estos equipos generalmente se usan para controlar la actividad de compra de votos, también pueden ser útiles para detectar eventos de grandes gastos para su posterior comparación con las declaraciones financieras de ingresos y gastos.

Fuente: (OCDE, 2016[11]).

Por último, para permitir un mayor control de las contribuciones y para mitigar el riesgo del ingreso de dinero de actividades ilegales al financiamiento político, Argentina podría fortalecer la coordinación y el intercambio de información con la Cámara Electoral y otros organismos públicos pertinentes a través de Memorandos de Entendimiento (MOU). La CNE ya intercambia información con la Unidad de Información Financiera (UFI), la Procuraduría de Criminalidad Económica y Lavado de Activos (PROCELAC), la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Además, la CNE debería poder intercambiar también información y datos con la Inspección General de Justicia (IGJ) y cualquier otro organismo que la CNE considere relevante, así como actualizar o detallar los convenios existentes, por ejemplo, incorporando intercambios relacionados con conflictos de interés con la Oficina Anticorrupción (OA).

7.3.4. Sanciones creíbles y efectivas son clave para garantizar la rendición de cuentas en el sistema de financiamiento político

Las sanciones son los "dientes" de las reglamentaciones sobre el financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales. Sirven como elemento disuasivo ante las transgresiones e indirectamente promueven el cumplimiento. En los países miembros de la OCDE, las sanciones pueden ser desde financieras, hasta penales y políticas. Los partidos políticos pueden tener que pagar multas (74 % de los países miembros), se les confiscan las donaciones o los fondos ilegales (44 %), o pierden los subsidios públicos (47 %) en caso de cometer una violación a las leyes. Las sanciones más severas incluyen cargos penales como la prisión (71 % de los países miembros), pérdida del cargo para el que fue electo (18 %), pérdida del derecho a postularse para una elección, o incluso la cancelación del registro (21 %) o la suspensión (3%) de un partido político.

Las sanciones eficientes tienen claros efectos disuasorios y promueven un mayor cumplimiento. En el Reino Unido, la Comisión Electoral luchó para incentivar a los partidos políticos a presentar informes financieros trimestrales y anuales de forma oportuna. Sin embargo, en 2009, la Comisión Electoral fue facultada para imponer sanciones civiles en forma de sanciones pecuniarias por violaciones a la Ley de Elecciones y Referéndums de Partidos Políticos, incluida la falta de presentación de informes financieros dentro de los plazos reglamentarios. Desde 2010, las tasas de cumplimiento han aumentado a 93 % (OCDE, 2016[11]).

En Argentina, las sanciones relacionadas con el financiamiento de los partidos políticos están establecidas en los artículos 62 a 67 de la Ley Nº 26.215 y son principalmente sanciones económicas: la pérdida del derecho a recibir financiamiento público y subsidios, así como fondos para campañas electorales entre uno y cuatro años, y multas por el monto de las contribuciones ilegales, entre otras sanciones. Además, durante la campaña, las autoridades económicas y políticas (el presidente del partido, el tesorero y el representante económico) pueden perder sus derechos políticos a elegir y ser elegidos para cargos nacionales por un período de entre seis meses y diez años. Sin embargo, en virtud de lo dispuesto por la Ley Nº 26.571, las sanciones monetarias solo aplican a pre-candidatos en elecciones primarias a nivel nacional., Los candidatos no son responsables en virtud de la ley y no están, por tanto, obligados a rendir cuentas de forma directa.

Para abordar el problema de la impunidad de los candidatos, independientemente del monopolio de representación de los partidos conforme a la Ley Nº 23.298, Argentina debería considerar la posibilidad de aplicar sanciones a los candidatos, así como a otros actores. Actualmente, las sanciones alcanzan fundamentalmente a los partidos políticos; a

éstos se les aplica una multa o se les niega el acceso a los fondos públicos. Las autoridades formales también pueden ser sancionadas, pero los políticos no están comprendidos en la ley electoral. Los candidatos pueden permanecer impunes frente a cualquier irregularidad en el financiamiento político durante la campaña electoral. La corresponsabilidad de las sanciones implica que estas se apliquen no solo a los partidos, sino también a los candidatos, que pueden ser multados y responsables políticos en caso de irregularidades relacionadas con el financiamiento de la campaña. En Japón, por ejemplo, un candidato puede en algunos casos ser procesado por recaudación ilegal de fondos por parte de los miembros de su personal, o en Colombia (artículo 26 de la Ley Nº 1475), la violación de los límites en los gastos de campaña permite sancionar a los candidatos incluso con la pérdida de sus cargos. Un sistema de corresponsabilidad permitiría la implementación efectiva de la ley, evitando vacíos legales y alcanzaría a todas las personas involucradas en la campaña electoral. Afectar las carreras políticas y las cuentas personales llevaría a los candidatos a rendir cuentas ante los ciudadanos y el sistema de justicia electoral.

Tabla 7.4. Ejemplos de los distintos tipos de sanciones que se aplican a representantes/candidatos en países seleccionados de la OCDE

País	Violación	Sanciones
Italia	Financiación política ilegal	Prisión de 6 meses a 4 años Multas del triple del valor de la donación
Noruega	Violaciones graves o reiteradas de la Ley de Partidos Políticos	Prisión de hasta 2 años
Portugal	Recaudación o distribución de fondos ilícitos Exceder los límites de gasto de aceptar fondos ilícitos	Prisión 1-3 años y confiscación de ingresos Prisión 1-3 años y confiscación de ingresos
España	Utilizar fondos públicos para el enriquecimiento personal	Prisión de 3 a 8 años

Fuente: Adaptación de (OCDE, 2016[11]),

El análisis de las sanciones impuestas a los partidos políticos muestra que no hay ningún partido a nivel nacional que no haya sido sancionado, ya sea porque han presentado sus informes anuales o campañas después de los plazos establecidos por ley o porque sus cuentas tienen saldos negativos. La situación a nivel provincial es peor. Por ejemplo, en Santiago del Estero, los informes del Partido Justicialista no han sido aprobados durante los 20 años que gobernó la provincia (1983-2005), y después de eso, no presentó los informes durante cinco años. Las sanciones no parecen persuadir a los partidos para dejar de transgredir las regulaciones de financiación política. La evidencia sugiere incluso que a los partidos no les importan las sanciones y que son, de facto, inútiles. En 2014, ninguno de los 32 partidos reconocidos a nivel nacional cumplió con los requisitos de la ley y, aunque la situación ha mejorado, los partidos iniciaron un debate sobre la revisión de los plazos excesivamente restrictivos de la ley y propusieron una “amnistía general”.

Además de las actuales violaciones a las regulaciones, aún existen varias lagunas jurídicas: por ejemplo, los partidos a menudo compiten a nivel nacional en alianzas electorales, pero las personas económicamente responsables de las alianzas no están incluidas como personas políticamente expuestas (aquellas reconocidas legalmente por la Unidad de Información Financiera). Los partidos pueden eludir las sanciones económicas relativas a la financiación de campañas electorales a través de la formación de alianzas que pueden disolver antes de la aprobación de los informes de la campaña y fácilmente

formar nuevas alianzas para cada nuevo proceso electoral. La Ley General de Elecciones Nº 18.700 de Chile es más restrictiva, cuando se crean las alianzas electorales éstas deben presentarse en todos los distritos y los votos recibidos solo favorecen a las partes formalmente comprometidas. En México, para desalentar la formación de alianzas electorales de este tipo, los partidos solo conservan su registro si los votos para la alianza equivalen a la suma de al menos el 2% obligatorio requerido para cada parte de la alianza. Argentina debería considerar establecer regulaciones más estrictas para las alianzas electorales, especialmente prohibiendo su disolución antes de que los informes de campaña sean aprobados. Algunas de las sanciones más estrictas podrían consistir en congelar las cuentas de partidos o alianzas que no presenten "informes previos" en periodo electoral, o prohibir a los partidos la recepción de "fondos extraordinarios" si estos han sido sancionados.

Por último, crear el registro de contribuyentes en línea propuesto previamente y prohibir las contribuciones en efectivo ayudará a los partidos a poner sus cuentas en orden y facilitará la presentación de informes. En Argentina, las cuentas de los partidos políticos y los gastos de campaña se auditan después del cierre del ejercicio económico y después de las elecciones. Esto significa que los ciudadanos solo pueden acceder a los informes previos y estimaciones de gasto algunos días antes de las elecciones (si los partidos presentan informes conforme a derecho) pero no pueden supervisar o acceder a las cuentas de los partidos durante las elecciones. Para hacer que las cuentas de los partidos políticos sean responsables ante los ciudadanos y garantizarle el acceso a la información completa sobre los partidos cuando hubiera elecciones, las regulaciones electorales podrían promover el establecimiento de sanciones más severas para los partidos que no envían sus informes financieros previos a las campañas en el plazo establecido (por ejemplo, congelar sus cuentas).

7.3.5. Cerrar la brecha entre los niveles nacional y subnacionales es esencial para la integridad del sistema de financiamiento político

En Argentina la provincia es la circunscripción electoral para elegir a los legisladores provinciales y nacionales. Además, las elecciones a nivel provincial pueden ser simultáneas a las nacionales. Tanto las regulaciones electorales, las leyes de financiación política, como la decisión de celebrar elecciones simultáneas son atribución de las provincias . Sin embargo, junto a la existencia o inexistencia de diferentes regulaciones en materia de financiación política en las provincias, esta posibilidad de elecciones simultáneas causa serios riesgos para la integridad en Argentina.

En primer lugar, cuando las elecciones nacionales y provinciales son simultáneas, operan al mismo tiempo diferentes sistemas electorales y, con ellos, diferentes regulaciones de financiamiento político. Por tanto, esto puede conllevar a "confusiones" por parte de los ciudadanos y los partidos respecto a las reglas que aplican y las autoridades a cargo de su implementación. Esta confusión puede dar lugar a especular con el sistema y evitar la rendición de cuentas. Especialmente cuando no existe regulación alguna de financiamiento político a nivel provincial, la situación permite que los partidos eludan la regulación nacional. Por ejemplo, los partidos y candidatos que compiten a nivel nacional pueden evitar las regulaciones nacionales argumentando que los gastos y las contribuciones pertenecen al nivel provincial. Si las regulaciones subnacionales no contemplan informes o auditorías financieras, los candidatos pueden de facto gastar y recibir contribuciones sin limitaciones en las provincias y declarar únicamente la cantidad legalmente permitida a las autoridades nacionales.

Este vacío jurídico concerniente a la regulación del financiamiento de partidos políticos a nivel provincial está ampliamente extendido:

- Solo 5 de las 24 unidades subnacionales disponen límites al financiamiento de las campañas electorales (Ciudad de Buenos Aires, Mendoza, Río Negro, Córdoba y Santiago del Estero).
- Solo en 3 provincias las legislaciones establecen la auditoría de los informes de financiamiento de campaña (San Luis, Santiago del Estero y la Ciudad de Buenos Aires) y los partidos no están obligados a publicar informes de campaña.

En segundo lugar, esta constelación favorece la captura de políticas. Dado que las provincias son las unidades/distritos para la distribución de los fondos públicos nacionales y que las listas de candidatos para todos los niveles se deciden en las provincias, los representantes electos responden a los gobernadores (incluso los electos a nivel nacional). Los gobernadores, fuera del alcance de las regulaciones de financiamiento a nivel nacional, diseñan políticas a nivel subnacional pero también negocian el apoyo de los representantes provinciales de sus partidos en el ámbito nacional, con el objetivo de influenciar en la legislación nacional. En consecuencia, los gobernadores son verdaderos "jefes políticos", deciden sobre las listas de candidatos para todos los niveles y sobre las carreras políticas de los representantes (Jones and Hwan, 2005[16]) y, por tanto, son aquellos a quienes los grupos de interés pretenden influenciar y apoyar durante las campañas con el propósito de obtener beneficios posteriores, cuando se diseñan las leyes y políticas. Este apoyo, a su vez, es facilitado por las regulaciones de financiamiento político débiles o casi inexistentes a nivel provincial.

Para afrontar estos desafíos, se requiere contar con un marco normativo integral y coherente que promueva un sistema de financiamiento político transparente y responsable. Dada la estructura federal del país, la única forma de avanzar es creando acuerdos entre el nivel nacional y las provincias y fomentando reformas a nivel provincial. Un sistema coherente podría garantizar la rendición de cuentas independientemente del nivel de competencia electoral.

Por ejemplo, de acuerdo con la regulación electoral, las provincias que se han adherido al régimen de elecciones simultáneas en virtud de la Ley Nº 15.262 tendrían que adoptar las reglamentaciones nacionales de financiamiento político. Además, las provincias que no se han adherido a las elecciones simultáneas podrían adherirse a las normas nacionales de financiamiento de campañas al celebrar elecciones subnacionales, como fue el caso cuando se estableció la adhesión a las primarias abiertas, simultáneas y obligatorias a nivel subnacional. En este último caso, las provincias fueron capaces de establecer primarias abiertas, simultáneas y obligatorias en concurrencia con las nacionales. Para hacer esto, necesitaban acordar con la legislación nacional mediante la regulación provincial, como sucedió en las provincias de Buenos Aires, Entre Ríos, San Juan y San Luis. La adopción de elecciones simultáneas de manera similar en otras provincias armonizaría las reglamentaciones sobre financiamiento político en todo el país y reflejaría el hecho de que es un único proceso electoral, aunque para cargos en diferentes niveles de gobierno. Tal armonización también aclararía las reglas para todos los actores involucrados, incluidos los partidos políticos, el Poder Judicial y los ciudadanos, y mitigaría los riesgos de abuso de los vacíos legales del sistema actual.

7.3.6. Los representantes argentinos deberían adoptar una postura clara contra el patronazgo y la compra de votos, implementando la boleta australiana, prohibiendo la compra de votos e introduciendo sanciones

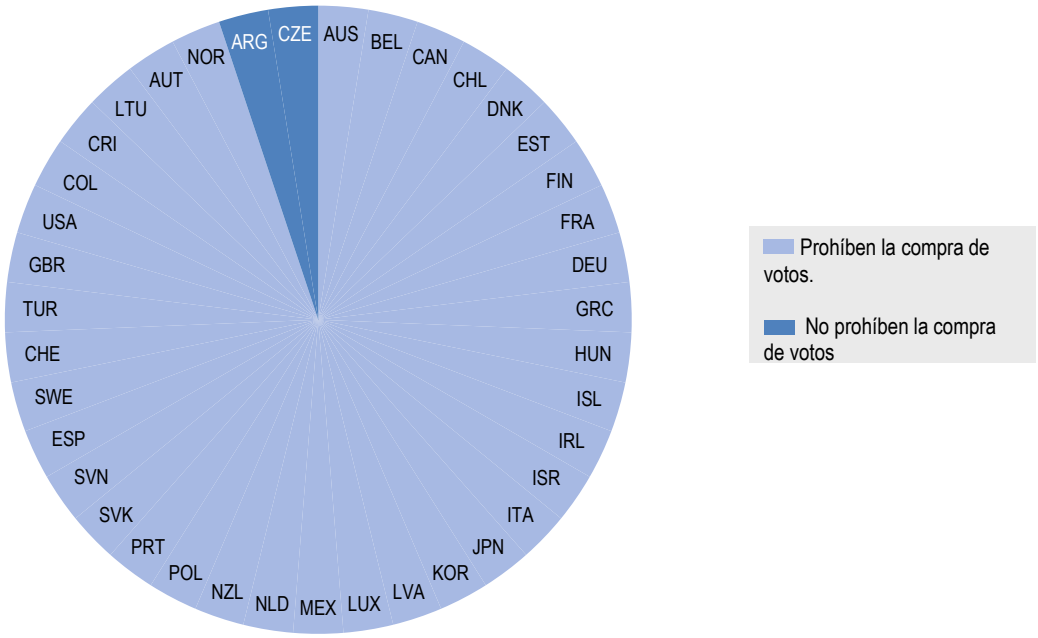
Clientelismo puede definirse como el "ofrecimiento de bienes materiales a cambio de apoyo electoral, donde el criterio de distribución que utiliza el patrón es simple: ¿Usted me dio/dará su apoyo? Cabe destacar que el 'ofrecimiento de bienes materiales' en la realidad a veces toma la forma de amenazas en lugar de incentivos" (Stokes, 2009[17]). Tanto el patronazgo como la compra de votos pueden entenderse como subtipos de clientelismo. Por un lado, la compra de votos se define estrictamente como el ofrecimiento por parte de los partidos políticos, oficialistas u opositores, de dinero en efectivo o (más comúnmente) bienes de consumo a los votantes a cambio de su voto (Brusco, Nazareno and Stokes, 2004[18]). La compra de votos, en su sentido literal, es un simple intercambio económico, pero generalmente ilegal. El patronazgo, por otro lado, es el "ofrecimiento de recursos públicos (más comúnmente, empleo público) por parte de aquellos que ocupan cargos a cambio de apoyo electoral, donde el criterio de distribución es nuevamente el clientelista: ¿Usted votó/votará por mí?" (Stokes, 2009[17]). Tanto el patronazgo como la compra de votos obstaculizan la consolidación de la democracia, debilitan el secreto del voto y pueden excluir de hecho a algunos ciudadanos del acceso a los servicios y empleo público.

En Argentina, las prácticas clientelares están generalizadas (Szwarcberg, 2013[19]; Stokes and Stokes, 2016[20]). De hecho, están vinculadas a la creación y supervivencia de los principales partidos políticos. La práctica más ampliamente reconocida y denunciada por los medios (aunque no presentada formalmente por partidos o ciudadanos) es la compra de votos en los períodos electorales. De acuerdo con un estudio de elección de panel, durante las elecciones del 2015, por ejemplo, más del 30 % de los votantes percibió que sus vecinos fueron blanco de estas ofertas. (Lupu et al., 2015[21]).

Por lo tanto, Argentina podría dar un primer paso y establecer claramente que la compra de votos sea una práctica prohibida por la ley. De hecho, entre los países de la OCDE y de Latinoamérica, Argentina es uno de los pocos países que aún no ha prohibido la compra de votos (Figura 7.8). Si bien, por supuesto, prohibir una práctica no es suficiente, es un paso fundamental para luchar contra tales prácticas.

Figura 7.8. Entre los países miembros y en proceso de adhesión a la OCDE, Argentina es uno de los dos países que no ha prohibido explícitamente la compra de votos

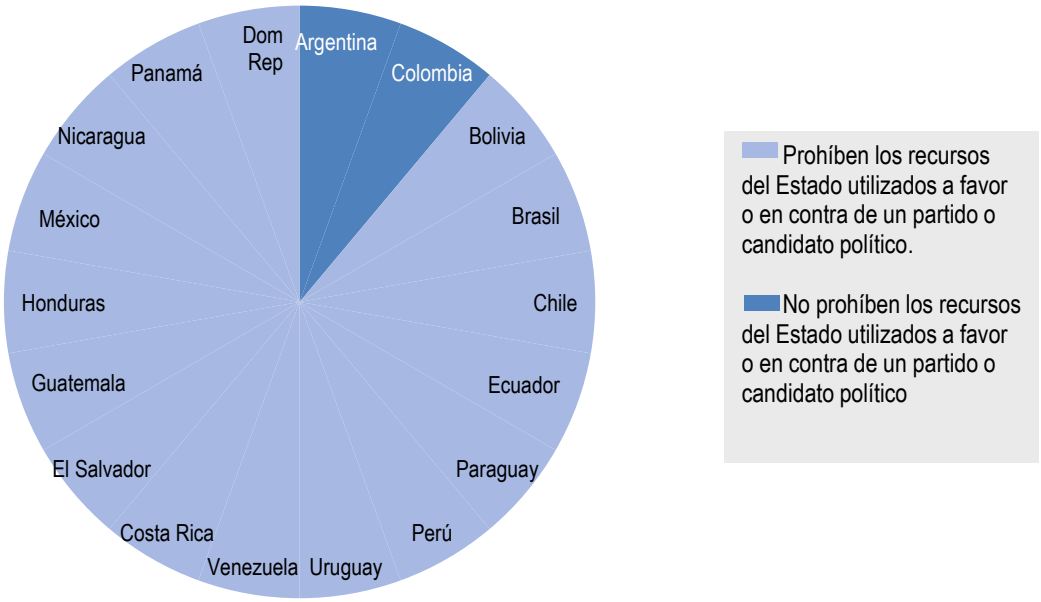
¿Está prohibida la compra de votos?



Nota: Respuestas de 36 países miembros de la OCDE, Colombia, Costa Rica y Argentina. No hay datos de Austria y Noruega.
Fuente: Adaptado de IDEA (s.f.), Base de datos de financiamiento político, www.idea.int/political-finance/ (visitado el 22 de enero de 2018).

En el mismo sentido, Argentina debería definir y prohibir en términos claros otras prácticas clientelares, establecer sanciones para aquellos que proporcionan beneficios a los ciudadanos con el objeto de influir en sus votos y regular el suministro de bienes materiales durante las campañas. Deberían existir sanciones para los servidores públicos que utilizan recursos públicos para promover o socavar la campaña de un candidato determinado, los que obligan a otros empleados públicos a participar en actividades de campaña para apoyar a un candidato o quienes vinculan la prestación de un servicio público al apoyo político de un candidato. Además, debería evitarse la provisión de bienes materiales el mes anterior y posterior a las elecciones, a fin de evitar la actual entrega masiva de beneficios de los programas sociales para manipular a los votantes. Otra forma de evitar el uso de los recursos públicos con objetivos políticos electorales puede ser detallar las reglamentaciones sobre la prohibición de publicidad oficial y actos durante las campañas, como lo hacen algunos otros países de la región (Figura 7.9). Además, las sanciones no pueden limitarse a los servidores públicos. En Corea, por ejemplo, los votantes también están sujetos a la aplicación de sanciones si aceptan vender sus votos. La multa es de 50 veces el valor del dinero o del bien recibido por parte de un candidato, su familia o un tercero en nombre de un candidato. Quienes denuncian cualquier delito electoral también reciben una recompensa de hasta USD 500 000 por parte de la Comisión Electoral Nacional de Corea (OCDE, 2016[11]).

Figura 7.9. Prohibición del uso de recursos públicos a favor o en contra de un partido político o un candidato en Latinoamérica



Fuente: International IDEA www.idea.int/data-tools/question-view/559.

Por último, el actual sistema electoral argentino propicia que los partidos abusen de él para controlar a los votantes. Efectivamente, los partidos políticos imprimen y distribuyen sus boletas para las elecciones, proporcionando de esta forma a los funcionarios del partido una herramienta para condicionar los beneficios o castigos dirigidos a los votantes cuando reciben la boleta. Además, esto permite que la oferta electoral, es decirlas listas de candidatos, a disposición de los votantes en el cuarto oscuro dependan de la capacidad de control de los partidos. Las entrevistas con servidores públicos y la sociedad civil, así como los informes de los medios indican que el robo de boletas es una práctica común y los partidos políticos son los únicos actores que pueden proteger sus propias boletas. Si los partidos no tienen fiscales, no pueden garantizar que sus boletas estén en todos los lugares de votación. Los partidos sin grandes estructuras y miembros no pueden garantizar que sus candidatos sean presentados como una opción para todos los votantes.

Por lo tanto, Argentina debería considerar implementar el sistema de votación australiano, ampliamente utilizado en todo el mundo, mediante la introducción de boletas únicas impresas y distribuidas por el gobierno. Este sistema desalentaría las prácticas clientelares reforzando el secreto del voto y garantizando a todos los ciudadanos las mismas opciones de candidatos. Las experiencias recientes de Córdoba y Santa Fe, dos provincias que experimentaron con el sistema de votación australiano, parecen bastante prometedoras.

7.4. Promover la transparencia y la participación de las partes interesadas

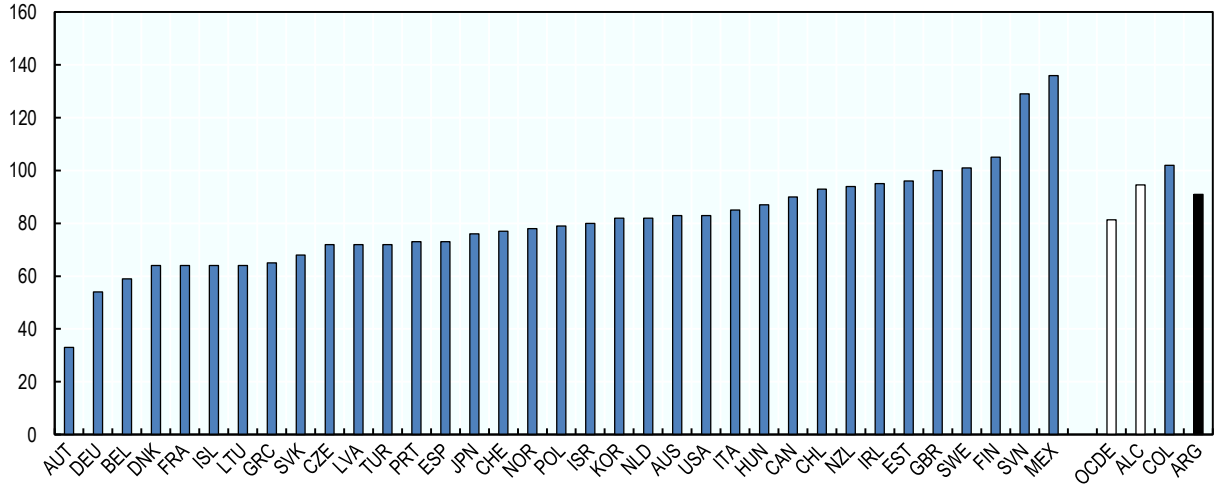
7.4.1. Todas las entidades públicas de todos los poderes y niveles de gobierno deben garantizar la implementación y cumplimiento efectivos de la Ley de Acceso a la Información Pública

Una condición necesaria aunque no suficiente para hacer las políticas públicas más inclusivas y mitigar los riesgos de la captura de políticas y corrupción es asegurar la efectividad del acceso a la información y la transparencia (OCDE, 2018[1]) (OCDE, 2017[22]). Tanto la transparencia activa como pasiva pueden aportar información relevante a las partes interesadas, por ejemplo, información relativa al presupuesto disponible, los recursos gastados o los objetivos de las políticas. Con tal información, los individuos interesados y organizaciones pueden participar de forma más efectiva en los procesos de toma de decisiones y exigir rendición de cuentas al gobierno. Por supuesto, la transparencia por sí sola no es suficiente para garantizar la participación o responsabilidad social. Las partes interesadas también necesitan canales para expresar efectivamente sus intereses en los procesos de elaboración de políticas públicas, y necesitan creer que el gobierno está genuinamente interesado en sus puntos de vista y los tendrá en consideración. Solo así puede la transparencia promover la confianza en las instituciones públicas. Sin canales creíbles de participación y reacciones visibles por parte del gobierno, la transparencia puede conducir al cinismo o incluso a la resignación (OCDE, 2001[23]; Bauhr and Grimes, 2014[24]; OCDE, 2017[25]).

En 2016, Argentina dio un paso importante hacia la promoción de la transparencia y el acceso a la información adoptando la Ley de Acceso a la Información Pública. La ley requiere la creación de agencias de acceso a la información en el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como en el Ministerio Público de la Defensa y el Consejo de la Magistratura. Estas agencias asegurarán el cumplimiento del marco legal, el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información y promoverán medidas activas de transparencia. La ley se basa en el Decreto 1172 de 2003, que refuerza su marco y amplía su aplicación más allá del Ejecutivo. Además, el artículo 29 dispone la creación de un Consejo Federal de Transparencia. El Consejo es un cuerpo inter-jurisdiccional permanente creado para promover la cooperación técnica, el acuerdo de transparencia y las políticas públicas de acceso a la información a través de todos los niveles gubernamentales. De acuerdo al Índice del Derecho a Información (RTI) elaborado por *Access Info Europe* (AIE) y el Centro por la Ley y la Democracia (CLD), la calidad de la Ley de Acceso a la Información Pública de Argentina es ligeramente superior a la media de países de la OCDE pero por debajo de la media de los países Latinoamericanos incluidos en el RTI (Figura 7.10).

Figura 7.10. En términos de su marco legal, la Ley de Acceso a la información Pública (Ley Nº 27.275) está por encima de la media de la OCDE

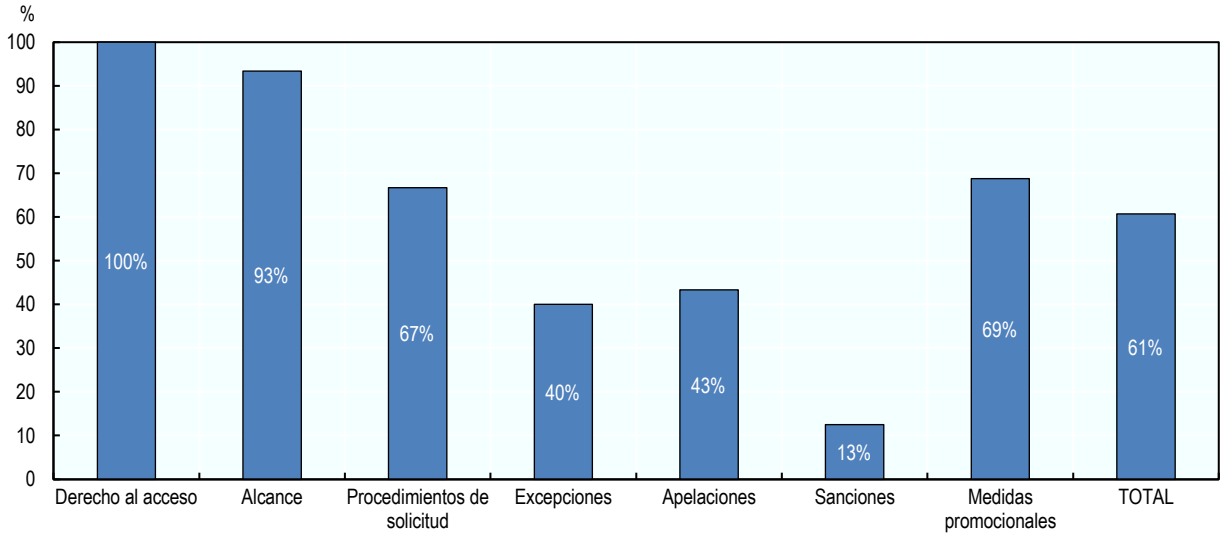
Índice de Derecho a la Información 2017



Nota: El puntaje más alto es de 150 y refleja un fuerte marco legal del RTI. La puntuación de las leyes de RTI se compone de 61 indicadores que miden siete dimensiones: derecho de acceso; alcance; solicitud de procedimientos; excepciones y rechazos; apelaciones; sanciones y protección; y medidas promocionales. Los países LAC son: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay. No existen datos disponibles sobre Luxemburgo y Costa Rica.
Fuente: Access Info Europe (AIE) y el Centro por la Ley y la Democracia (CLD), Clasificación del Derecho a la Información.

Una visión más detallada de las puntuaciones del Índice de Derecho a la Información muestra aspectos mejorables, especialmente en relación a las apelaciones y las sanciones (Figura 7.11). En relación a las apelaciones, el marco legal no especifica si las decisiones tomadas por la Agencia de Acceso a la Información son legalmente vinculantes. En consecuencia, su efecto legal y sus efectos sucesivos en casos de incumplimiento no están claros. Para asegurar mecanismos efectivos de apelación, Argentina podría modificar la Ley de Acceso a la Información Pública, especificando las consecuencias de apelar una decisión de la agencia. En este contexto, podría considerarse el caso de México, cuya Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública especifica que las resoluciones del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos deben establecer los límites temporales y términos para su cumplimiento, así como los procedimientos para garantizar su ejecución, que no deberá exceder diez días si requiere la presentación de información (Artículo 157).

Figura 7.11. El marco legal de Acceso a la Información en Argentina refleja debilidades en las dimensiones de excepciones, apelaciones y sanciones.



Nota: Los porcentajes están calculados sobre las puntuaciones máximas posibles por dimensión y el RTI actual obtenido por Argentina.
Fuente: *Access Info Europe* (AIE) y el Centro por la Ley y la Democracia (CLD), Clasificación del Derecho a la Información.

Con respecto a las sanciones, la puntuación es especialmente baja. Por ejemplo, la ley no prevé la imposición de sanciones ni la facultad de exigir acciones correctivas a las autoridades públicas que sistemáticamente no publican información o tienen un desempeño bajo en el cumplimiento de sus obligaciones relacionadas con la ley. La única consecuencia de una decisión tomada por la agencia de acceso a la información que viene prevista de forma explícita es la publicación de la decisión en el sitio web de la agencia. Sin embargo, a marzo de 2018, la sección correspondiente del sitio web no contiene el nombre de ninguna entidad que no cumpla (https://www.argentina.gob.ar/que-organismos-no-cumplen-con-la-ley-de-acceso-la-informacion-publica). Además, a la actualidad la ley no otorga inmunidad legal al personal de las agencias de Acceso a la Información Pública por actos realizados de buena fe en el ejercicio o desempeño de cualquier poder, deber o función bajo la ley. Del mismo modo, tampoco se garantiza inmunidad a cualquier otra persona que revele información de buena fe, en cumplimiento de la ley. Finalmente, tal y como se ha mencionado en el capítulo 3, en Argentina no existen actualmente protecciones legales contra la imposición de sanciones para aquellos que, actuando de buena fe, revelen información sobre irregularidades.

Más allá de esta mejora potencial del marco jurídico en sí mismo, Argentina necesita ante todo asegurar la implementación efectiva de la nueva ley. En particular, es necesario establecer las Agencias de Acceso a la Información Públicas y el Consejo Federal para la Transparencia y proveerlos de los recursos necesarios para satisfacer sus mandatos y responsabilidades. Asimismo, Argentina debería formalizar el mecanismo de coordinación entre las Agencias de Acceso a la Información Pública de cada rama del gobierno, creado mediante la Mesa de Coordinación Institucional sobre el Acceso a la Información Pública. Para mayo de 2018, la mesa organizó tres encuentros de coordinación con la Agencia de Acceso a la Información del Poder Ejecutivo y representantes de otros poderes estatales encargados de implementar la ley de acceso a la

información. Sin embargo, a mayo de 2018, algunas de las autoridades de acceso a la información todavía no habían sido creadas para algunos poderes estatales y la implementación uniforme de la transparencia y el marco de acceso a la información se llevaba a cabo de manera informal.

7.4.2. Argentina podría mejorar la eficacia de las herramientas de participación de las partes interesadas, así como la concientización entre los ciudadanos

Inclusión no solo significa que todos los ciudadanos deben tener igualdad de oportunidades y múltiples canales de acceso a la información, sino también que estos deben ser consultados en la elaboración de políticas públicas (OCDE, 2015[26]; OCDE, 2015[27]). Asegurar la participación justa e inclusiva de distintos intereses en los procesos de toma de decisiones se sitúa en el eje democrático. La consulta y la participación puede ayudar a los responsables públicos a reunir los insumos y evidencias necesarias para lidiar con la naturaleza multidimensional de los objetivos de las políticas e identificar costos y beneficios. Las partes interesadas incluyen a los ciudadanos, empresas nacionales o extranjeras, sindicatos, organizaciones de la sociedad civil y organizaciones del sector público, e involucrarlas constituye un elemento esencial de la política de gobierno abierto (Recuadro 7.9). La participación de las partes interesadas también permite el control social en los procesos de toma de decisiones y fortalece la responsabilidad del gobierno y los servidores públicos. Por lo tanto, involucrar a las partes interesadas es una herramienta clave contra la captura de políticas: un proceso inclusivo que involucra intereses diferentes es, probablemente, más resistente al riesgo de que un único interés busque capturar dicho proceso.

Recuadro 7.9. Tipos de participación de partes interesadas

La participación de las partes interesadas, definida en la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Gobierno Abierto refiere a todas las formas en las que las partes interesadas pueden implicarse en el ciclo político, así como en el diseño y prestación de servicios, incluyendo la información, consulta y participación.

Información: un nivel inicial de participación caracterizado por una relación unilateral en la que el gobierno produce y transmite información a las partes interesadas. Cubre tanto la provisión de la información demandada como aquellas medidas proactivas de divulgación de la información empleadas por el gobierno.

Consulta: refiere a un nivel más avanzado de participación que implica una relación bilateral de retroalimentación entre las partes interesadas y el gobierno. Se basa en la definición previa del tema para el que se buscan puntos de vista y requiere la provisión de información relevante, además de retroalimentación sobre los resultados del proceso.

Participación: las partes interesadas tienen la oportunidad y los recursos necesarios (como información, datos y herramientas digitales) para colaborar en todas las fases del ciclo político, así como en el diseño y prestación de servicios.

Fuente: Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Gobierno Abierto (OCDE, 2017[25]).

Argentina tiene mecanismos de participación en el Poder Ejecutivo y Legislativo. Dentro del Poder Ejecutivo, el Decreto 1172 de 2003 introdujo dos herramientas centrales para la participación: por una parte, la elaboración participativa de normas (Decreto 1172, Anexos V y VI), y por otra, las audiencias públicas (Decreto 1172, Anexo I, II).

Con respecto a la elaboración participativa de normas, las partes interesadas pueden formular observaciones sobre las propuestas de normas y proyectos administrativos que el Poder Ejecutivo nacional envía al Congreso. Los ciudadanos tienen acceso a los archivos y pueden comentar, pero sus contribuciones no son vinculantes en la elaboración final del documento. Este mecanismo se ha utilizado, por ejemplo, en el proceso de redacción de la última reforma de la Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública (2017-2018). Las audiencias públicas, a su vez, son una forma de participación en el proceso de toma de decisiones en el que la autoridad responsable facilita un espacio institucional para que cualquier persona que pueda verse afectada o tenga un interés particular pueda expresar su opinión. Muchos de los entes reguladores de servicios públicos han utilizado esta herramienta para tomar decisiones en sus respectivos sectores de competencia, pues en algunas situaciones las audiencias públicas son legalmente obligatorias. Por ejemplo, en cuanto a las actividades de producción, transporte y distribución de electricidad, la Ley Nº 24.065 establece que las audiencias públicas se realizarán cuando el Ente Nacional Regulador de la Electricidad resuelva cuestiones relacionadas con la ejecución de obras para expandir el transporte y las instalaciones de distribución; con la fusión entre empresas de transporte o compañías de distribución; con conductas presuntamente contrarias a los principios de la libre competencia; con fijación o ajustes de tarifas y con reclamos sobre acciones de generadores, transportistas, distribuidores o usuarios que consideren que estén incurriendo en violaciones de las regulaciones sectoriales.

Sin embargo, ambas herramientas requieren que la convocatoria de participación sea iniciada o autorizada por la autoridad del Ejecutivo, lo que significa que la decisión de abrir determinados procesos finalmente no coincide con aquellas situaciones concretas en las que las partes interesadas quieran tener voz. Además, la existencia de estos mecanismos, así como los procesos abiertos de consulta, podrían ser mejor comunicados a los ciudadanos. Asimismo, el hecho de que las opiniones expresadas no sean vinculantes de ninguna manera (ni siquiera formalmente contestadas) y que la participación requiera un registro formal puede desalentar la participación de aquellos actores con menos recursos. Por ejemplo, el Poder Ejecutivo podría considerar permitir formalmente la recepción de comentarios por correo electrónico, o a través de otros medios electrónicos, para facilitar el acceso a los ciudadanos de todo el país, y no solo a quienes viven en la capital. Además, los comentarios públicos pueden ser respondidos o considerados formalmente. En este sentido, podría considerarse la posibilidad de establecer una publicación obligatoria de borradores de reglamentos en los sitios web oficiales, junto con un tiempo para proporcionar comentarios escritos, ya que supondría una oportunidad para el control social y la retroalimentación constructiva para las partes interesadas.

En el Congreso, tanto la Cámara de Diputados como el Senado disponen de canales de participación. En la Cámara de Diputados, la participación ciudadana está formalmente estipulada en el Artículo 114 bis de su Reglamento Interno, que establece que las comisiones pueden celebrar audiencias públicas, foros abiertos y debates virtuales de video-chat para conocer la opinión de los ciudadanos, los tribunales, personas públicas o privadas y organizaciones de la comunidad. Las propias comisiones determinan la acreditación, requisitos y modalidades de intervención de los participantes en la audiencia y la Cámara asigna el área para su realización. Las opiniones de los participantes y las

conclusiones alcanzadas como resultado de estas actividades no son vinculantes. No obstante, deben ser recibidas formalmente por la comisión o comisiones, y deben incluirse como información de respaldo en la agenda correspondiente al proyecto o proyectos relacionados con el asunto para el cual se ha convocado la audiencia. Las convocatorias a audiencias públicas las hacen individualmente las comisiones de la cámara y son reguladas a su discreción. Cumplen con los criterios de simplicidad, oralidad, informalidad y brevedad procedimental, debido a la cantidad de temas y cuestiones sobre los que este legisla. Sin embargo, el hecho de que no exista una regulación general para la realización y desarrollo de las audiencias puede suponer una amenaza para la participación efectiva. Un marco formal con criterios más detallados que se cumplan al realizar audiencias públicas podría proporcionar una mejor garantía para todos los ciudadanos que deseen participar en estos mecanismos.

Por otra parte, el reglamento del Senado en el artículo 99 estipula que las comisiones pueden convocar audiencias públicas cuando consideren que un asunto o proyecto es de importancia pública. En los casos en que se considere necesario, pueden recurrir a expertos en los temas sometidos a debate, para así facilitar la comprensión, desarrollo y evaluación de dichos temas. Los artículos 112 a 123 establecen una serie de requisitos procedimentales y detalles, que confieren amplias facultades al presidente de la audiencia para suspender o extender la misma, o incluso expulsar de la sala a quienes considere que podrían alterar su desarrollo. Además, la celebración de audiencias públicas también está prevista en algunas leyes específicas, por ejemplo, cuando se nombran servidores públicos del Poder Judicial y el Ministerio Público, en las que las especificaciones del Poder Ejecutivo deben contar con el acuerdo del Senado. El Senado también tiene una herramienta llamada “voto ciudadano”, a través del cual los ciudadanos pueden conocer y entender varios proyectos de ley que se discuten y votar si están de acuerdo o en desacuerdo. Esta herramienta se ha utilizado en trece ocasiones hasta la fecha (marzo 2018). Por ejemplo, se usó para la creación de un plan de tarifas sociales y para la penalización de la posesión de la pornografía infantil. La publicación de proyectos y su votación se realizan digitalmente, en el sitio web del Senado.

Sin embargo, estos procedimientos de participación ciudadana no son suficientemente conocidos por los ciudadanos. Hay muchos ejemplos de su uso, ya que son prácticas frecuentes en la legislatura, pero no invocan una amplia participación. Están regulados formalmente, pero carecen de publicidad. Por lo tanto, Argentina podría considerar diseñar e implementar una campaña para comunicar la existencia de estas herramientas de participación a los ciudadanos y a las partes interesadas, y sostener los esfuerzos para comunicar siempre que un proceso de participación esté abierto. Por ejemplo, el Poder Ejecutivo comunica procesos participativos abiertos en sitios web oficiales y en periódicos. Más concretamente, la campaña debería apuntar a resultar la capacidad de respuesta del gobierno y las acciones tomadas en base a los procesos de participación para generar confianza y aumentar su credibilidad. Además, estos mecanismos podrían utilizarse de forma más coherente, por ejemplo, estableciendo algunas reglas generales aplicables para ambas cámaras en lugar de dejar las convocatorias y reglamentaciones a discreción de las comisiones. Las audiencias públicas podrían ser obligatorias si más de dos comisiones interviniesen en un mismo proyecto de ley.

Propuestas de acción

Fomentar la integridad y la transparencia en las actividades de lobby

- Argentina podría fortalecer el marco normativo existente en cuanto al lobby extendiendo su alcance más allá del Poder Ejecutivo.
- A fin de proporcionar un marco normativo más integral en cuanto al lobby, Argentina podría garantizar la transparencia de cualquier tipo de actividad de lobby que pueda tener lugar en la práctica y no restringir la definición a determinados canales/medios.
- Argentina podría abordar el riesgo de la implementación fragmentada en los poderes del Estado, a través del mecanismo de coordinación que está siendo desarrollado actualmente para la implementación uniforme del marco de transparencia.
- El mecanismo de coordinación para lobby podría garantizar la implementación uniforme de las obligaciones de lobby y brindar asistencia técnica a aquellas instituciones más atrasadas. Además, podría crear y administrar un único portal en línea, que facilite la consulta de información a través de los poderes del Estado, ayude a comunicar toda la información existente y finalmente incentive el escrutinio público de los ciudadanos y de las partes interesadas.
- Argentina podría trabajar más con las partes interesadas y los ciudadanos comunicándose con ellos e involucrándolos en el proceso de reforma de la reglamentación de lobby, pero también en la siguiente fase de implementación. Esto podría incluir campañas educativas y de concientización que aborden la percepción negativa del lobby a través del material de información y las redes sociales, así como la creación de un grupo consultivo permanente para el mecanismo de coordinación, integrado por actores públicos y privados, pero también representantes de la sociedad civil.
- Argentina podría incrementar la rendición de cuentas y la responsabilidad del sector privado y de los grupos de presión al incluir en las reglamentaciones algunas obligaciones explícitas para estos grupos, aclarando su función esencial en el suministro de información que los organismos públicos estarán obligados a registrar y, finalmente, a publicar en línea.
- Argentina podría continuar promoviendo un diálogo específico con las partes interesadas privadas y acentuar su responsabilidad y su función para hacer del lobby una actividad transparente y profesional. Al mismo tiempo, podría considerar brindar orientación a los grupos de presión sobre las reglamentaciones relacionadas con cuestiones como el conflicto de intereses, el acceso preferencial, las actividades políticas y las dádivas.
- Argentina podría asignarle al futuro mecanismo de coordinación para reglamentaciones del lobby la responsabilidad de recopilar estadísticas de autoridades de aplicación y publicarlas en la plataforma única que se creará conforme se ha recomendado.
- Argentina podría considerar aclarar las posibles sanciones previstas en el marco normativo e introducir diferentes tipos, como multas o mecanismos de “denunciar para avergonzar”, que afectan la reputación de quienes violan las leyes.

Mejorar la integridad en los procesos electorales

- Para revaluar el financiamiento público y garantizar una arena política representativa, Argentina podría revisar los requisitos para el reconocimiento de los partidos políticos y mantenimiento de su personería jurídica, estableciendo requisitos individuales que no puedan ser reemplazados por la formación de alianzas electorales.
- Podría explorarse establecer un criterio de "votos o representatividad" al asignar el financiamiento de campañas, como lo hacen la mayoría de los países miembros de la OCDE.
- Argentina podría considerar establecer procedimientos formales y definir criterios estrictos para asignar contribuciones extraordinarias, y cómo deben usarse y declararse, a fin de permitir un control más estricto de los gastos de los partidos políticos.
- Sería conveniente que Argentina prohibiera la propaganda del gobierno durante todos los períodos de campaña y regulara estrictamente la publicidad oficial, detallando mecanismos de rendición de cuentas.
- Para mantener un financiamiento transparente, el Congreso debería establecer de forma regular el valor de la unidad electoral. Esa es la única forma de garantizar que los partidos respeten los límites claros y eviten las decisiones discrecionales de la CNE.
- Argentina podría considerar la prohibición total de las contribuciones de dinero en efectivo y establecer un sistema basado únicamente en el uso de cuentas bancarias, es decir, usando tarjetas de crédito y débito, así como transferencias electrónicas.
- Argentina debería considerar permitir las contribuciones de personas jurídicas para financiar las campañas electorales. A su vez, no solo se deberían permitir las donaciones de las empresas privadas, sino también de otras personas jurídicas, especialmente los sindicatos. Esto podría asegurar un equilibrio entre diferentes intereses y promover un campo de juego nivelado.
- La CNE podría considerar la creación de un registro para contribuyentes de campaña y de las cuentas de los partidos políticos accesibles en línea, en el cual se ingresen en tiempo real todas las contribuciones y gastos, como en el caso de los Estados Unidos, Estonia y Canadá, entre otros países miembros de la OCDE.
- Argentina podría considerar aumentar el personal de auditoría electoral para evitar limitaciones en la capacidad y mejorar la actividad operativa del sistema de control de financiamiento.
- Argentina debería fortalecer la coordinación y el intercambio de información entre la Cámara Electoral y otros organismos públicos relevantes, a través de Memorandos de Entendimiento (MOU). Más específicamente, la CNE debería poder intercambiar información y datos con la Inspección General de Justicia (IGJ), así como actualizar o detallar los convenios existentes, por ejemplo, incorporando intercambios relacionados con conflictos de interés con la Oficina Anticorrupción (OA).
- Argentina debería considerar asegurar la aplicación de sanciones a los candidatos, además de a los partidos políticos y las autoridades de campaña, desarrollando un sistema de corresponsabilidad. Afectar las carreras políticas y las cuentas personales llevaría a los candidatos a rendir cuentas ante los ciudadanos y el sistema de justicia electoral.

- Argentina debería considerar establecer reglamentaciones más estrictas para las alianzas electorales y prohibir su disolución antes de que se hayan aprobado todos los informes de financiamiento de la campaña. Estas sanciones más estrictas podrían consistir por ejemplo en no permitir que los partidos reciban "fondos extraordinarios" si han sido sancionados.
- Las regulaciones electorales también podrían establecer sanciones más severas para los partidos que no presentan sus informes previos a las campañas en el plazo establecido (es decir, congelar sus cuentas).
- Para promover un sistema de financiamiento político transparente y responsable, Argentina podría considerar celebrar acuerdos con las provincias y fomentar las reformas a nivel provincial.
- Si las elecciones provinciales se realizan simultáneamente con las nacionales Argentina podría promover que cumplan con las normas y la justicia nacional electoral. Las provincias que se adhirieron al régimen de elecciones simultáneas deberían adoptar las reglamentaciones nacionales de financiamiento político.
- A las provincias que no se hayan adherido a las elecciones simultáneas se les podría permitir adherirse a las normas nacionales de financiamiento de campaña al momento de realizarse elecciones subnacionales.
- Argentina podría dar un primer paso y establecer explícitamente que la compra de votos es una práctica prohibida por la ley.
- Argentina debería establecer sanciones específicas para aquellos que proporcionan beneficios a los ciudadanos con el objetivo de influir en sus votos y reglamentar detalladamente la provisión de bienes materiales durante las campañas. Deberían existir sanciones para los servidores públicos que utilizan los recursos públicos para promover o socavar la campaña de un candidato determinado, que obligan a otros empleados públicos a participar en actividades de campaña para apoyar a un candidato o vinculan la prestación de un servicio público al apoyo político de un candidato.
- Argentina debería además detallar las reglamentaciones con respecto a la prohibición de publicidad oficial y durante los actos de campaña.
- Argentina debería considerar implementar el tipo de votación australiano, ampliamente usado en todo el mundo, por medio de la introducción de boletas únicas, impresas por el gobierno. Este sistema desalentaría las prácticas clientelares al reforzar el secreto de voto y garantizar a todos los ciudadanos las mismas opciones de candidatos.

Promover la transparencia y la participación de las partes interesadas

- La Ley de Acceso a la Información Pública podría fortalecerse aún más, especialmente en las dimensiones relacionadas con los recursos y las sanciones.
- Todos los organismos públicos en los distintos poderes y niveles del gobierno deben garantizar la implementación y aplicación efectiva de la Ley de Acceso a la Información Pública.
- Argentina podría mejorar la efectividad de las herramientas para la participación de las partes interesadas, así como su concientización entre los ciudadanos.

Referencias

Bauhr, M. and M. Grimes (2014), "Indignation or resignation: the implications of transparency for societal accountability", *Governance*, Vol. 27/2, pp. 291-320, http://dx.doi.org/10.1111/gove.12033. [24]

Brusco, V., M. Nazareno and S. Stokes (2004), "Vote buying in Argentina", *Latin American Research Review*, Vol. 39/2, pp. 66-88. [18]

Casas-Zamora, K. (ed.) (2013), *Dangerous Liaisons: Organized Crime and Political Finance in Latin America and Beyond*, Brookings Institution Press, Washington D.C. [12]

Ferreira Rubio, D. (2013), "Argentina: Two Cases", in Casas-Zamora, K. (ed.), *Dangerous Liaisons: Organized Crime and Political Finance in Latin America and Beyond*, Brookings Institution Press, Washington D.C. [13]

Ferreira Rubio, D. (2012), "Financiamiento de los partidos políticos en Argentina : Modelo 2012", *Revista Elecciones*, Vol. 11/12, pp. 99-122. [14]

Johnson, D. (2008), "Continuity and change in Argentine interest group activity and lobbying practices", *Journal of Public Affairs*, Vol. 8/1-2, pp. 83-97, http://dx.doi.org/10.1002/pa.282. [4]

Jones, M. and W. Hwan (2005), "Provincial Party Bosses: Keystone of the Argentine Congress", in Levitsky, S. and A. Murillo (eds.), *Argentine Democracy: The Politics of Institutional Weakness*, Penn State University Press, University Park, PA. [16]

Lupu, N. et al. (2015), *2015 Argentine Panel Election Study*. [21]

Ministerio del Interior (2016), *Encuentro del debate institucional. Para una Gestión de Intereses transparente, íntegra y participative*, http://www.mininterior.gov.ar/asuntospoliticos/pdf/Evento-Gestion-de-Intereses-08-09-16-Conclusiones.pdf. [7]

OCDE (2018), *Contra la captura de políticas públicas: Integridad en la toma de decisiones públicas*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264306769-es. [1]

OCDE (2017), *Estudio de la OCDE sobre integridad en el Perú: Reforzar la integridad del sector público para un crecimiento incluyente*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264271470-es. [8]

OCDE (2017), *OECD Economic Surveys: Argentina 2017: Multi-dimensional Economic Survey*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-arg-2017-en. [3]

OCDE (2017), *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública*, http://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf. [22]

OCDE (2017), *Recommendation of the Council on Open Government*, http://www.oecd.org/fr/gov/open-government.htm. [25]

OCDE (2016), *Financing Democracy: Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264249455-en. [11]

OCDE (2016), "Investing in Integrity for Productivity", *Working Party of Senior Public Integrity Officials, GOV/PGC/INT(2016)6*, https://www.oecd.org/gov/ethics/investing-in-integrity-for-productivity.pdf. [2]

OCDE (2015), *Stakeholder Engagement for Inclusive Water Governance*, OECD Studies on Water, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264231122-en. [27]

OCDE (2015), "Stakeholder engagement in regulatory policy", in *Regulatory Policy in Perspective: A Reader's Companion to the OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264241800-6-en. [26]

OCDE (2014), *Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 3: Implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264214224-en. [5]

OCDE (2010), *Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*, https://legalinstruments.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=256&. [6]

OCDE (2001), *Citizens as Partners: OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264195578-en. [23]

Office of the Commissioner of Lobbying of Canada (s.f.), *Guidance for Lobbyists*, https://lobbycanada.gc.ca/eic/site/012.nsf/eng/h_00015.html (consultado el 15 de febrero de 2018). [9]

Page, M. and J. Mignone (2017), "Dinero, partidos y campañas. Hoja de ruta para avanzar hacia un sistema de financiamiento más eficiente y transparente", *Documento de Políticas Públicas/Recomendación* 185, http://oear.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/185-DPP-IP-Dinero-partidos-y-campa%C3%B1as-Mar%C3%ADa-Page-y-Josefina-Mignone-2017.pdf (consultado el 11 de febrero de 2018). [15]

Stokes, S. (2009), "Political Clientelism", in Boix, C. and S. Stokes (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, Oxford University Press, http://dx.doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199566020.003.0025. [17]

Stokes, S. and S. Stokes (2016), "Perverse Accountability : A Formal Model of Machine Politics with Evidence from Argentina Published by : American Political Science Association Perverse Accountability : A Formal Model of Machine Politics with Evidence from Argentina", Vol. 99/3, pp. 315-325. [20]

Szwarcberg, M. (2013), "The microfoundations of political clientelism: Lessons from the Argentina case", *Latin American Research Review*, Vol. 48/2, pp. 32-54. [19]

Witko, C. (2011), "Campaign Contributions, Access, and Government Contracting", *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 21/4, pp. 761-778, http://dx.doi.org/10.1093/jopart/mur005. [10]

Capítulo 8. Cultivando una cultura de integridad en la sociedad en Argentina

El presente capítulo trata sobre los esfuerzos de Argentina por cultivar una cultura de integridad en toda la sociedad. Evalúa los temas de integridad a los que se enfrenta actualmente la sociedad argentina, tomando como punto de partida encuestas de opinión que describen el impacto de la corrupción en la sociedad. El capítulo a su vez enfatiza la necesidad de que la Oficina Anticorrupción cree conciencia de integridad en la sociedad a fin de promover una mayor apropiación por parte de los ciudadanos de la responsabilidad compartida en cuanto a promover los valores de integridad en la sociedad. Asimismo, el presente capítulo resalta la necesidad de proporcionar orientación para el sector privado en cuanto a la promoción de culturas de integridad en las empresas. Asimismo, identifica la necesidad de implementar en los planes de estudios de educación cívica existentes programas educativos para niños y jóvenes.

8.1. Introducción

La integridad pública no es solo cuestión del sector público, sino que también los ciudadanos, las organizaciones de la sociedad civil y las empresas son miembros activos de la sociedad y como tales, sus acciones pueden afectar a la integridad de su comunidad. Los ciudadanos tienen tres roles principales: en primer lugar, en su función de vigilantes de los servidores públicos y los políticos, los ciudadanos pueden adjudicarles responsabilidad por las promesas que hacen y las acciones que realizan para prevenir la corrupción y cultivar la integridad pública. En segundo lugar, los ciudadanos tienen un rol fundamental en el establecimiento de la agenda pública e influenciar sobre las decisiones públicas, incluyendo cuestiones de integridad y anti-corrupción. En tercer lugar, los ciudadanos y las empresas son también miembros activos de la comunidad y son responsables de promover la integridad pública más extensivamente en toda la sociedad. Cuando los ciudadanos y/o las empresas pagan sobornos, evaden impuestos, reciben beneficios sociales de manera fraudulenta o explotan los servicios públicos sin pagar, toman injustamente los recursos del gobierno y socavan el tejido social. Además, los ciudadanos también son empleados del sector público o del sector privado, en donde se espera que cumplan con obligaciones de integridad pública.

Adoptar un enfoque de sociedad en su conjunto para combatir la corrupción debería, en consecuencia, encontrarse en el centro de toda estrategia de política gubernamental de lucha contra la corrupción. A este fin, los gobiernos pueden promover una cultura de integridad pública al asociarse con el sector privado, la sociedad civil y las personas, en particular:

- Reconociendo explícitamente en el sistema de integridad pública el papel que deben jugar el sector privado, la sociedad civil y las personas en el respeto de los valores de integridad, en sus interacciones con el sector público y entre ellos.
- Alentando al sector privado, la sociedad civil y a las personas a defender esos valores como una responsabilidad compartida, al:
  - Crear conciencia en la sociedad acerca de los beneficios de la integridad y reducir la tolerancia a la violación de las normas de integridad pública.
  - Llevar a cabo, donde sea apropiado, campañas para promover la educación cívica en integridad pública, entre las personas y particularmente en las escuelas.
- Involucrando al sector privado y a la sociedad civil en los beneficios complementarios de la integridad pública que surgen de mantener la integridad en las actividades comerciales y sin fines de lucro, compartiendo y construyendo sobre las lecciones aprendidas de las buenas prácticas (OCDE, 2017[1]).

8.2. Concientizar a la sociedad acerca de los beneficios de la integridad y reducir la tolerancia a las violaciones de las normas de integridad pública

8.2.1. La Oficina Anticorrupción podría tener un papel activo en la comunicación a los ciudadanos respecto de sus roles y responsabilidades en el respeto de la integridad pública

Los ciudadanos bien conocen la corrupción y su prevalencia en la sociedad. En consecuencia, la concientización no es una cuestión de educar sobre la existencia de corrupción, sino de cómo romper el ciclo. Para romper el ciclo, el órgano a cargo de las comunicaciones sobre la lucha contra la corrupción debe en primer lugar tener un

conocimiento claro sobre qué comunicar, haciendo uso de evidencia más que de sensaciones. Ello implica entender cuáles son los principales desafíos relativos a la corrupción y la integridad y concebir una estrategia de comunicación clara, mensurable e impactante.

En términos contextuales, en Argentina, la cantidad de personas que denuncian haber pagado sobornos en los últimos 12 meses es inferior al 10 por ciento de la población en todos los sectores (salvo la policía) (Tabla 8.1). Asimismo, exceptuando la policía, el rango de Argentina es inferior o igual al de América Latina y el Caribe.

Tabla 8.1. La cantidad de pequeños sobornos es baja en Argentina

Rango de población que denuncia haber pagado sobornos por sector en los últimos 12 meses (2017)

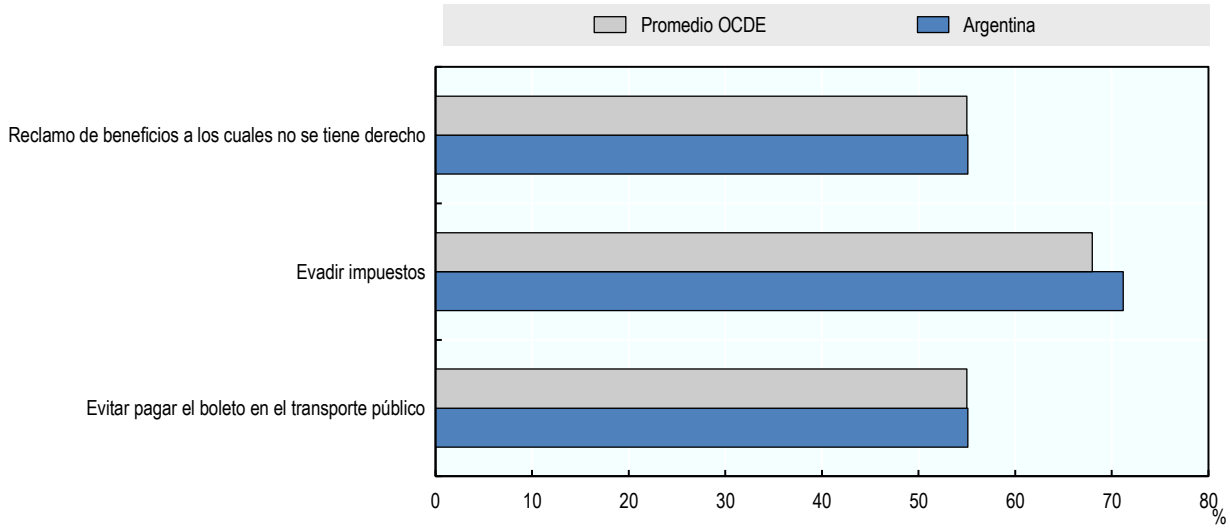
	ARGENTINA	MAYORÍA DE PAÍSES LATINOAMERICANOS	REFERENCIA	
Escuelas	♦	□	♦	1-10%
Hospitales	♦	●	□	11-20%
Documentos de identidad	♦	□	●	21-30%
Servicios públicos	♦	□	❖	31-40%
Policía	□	□	■	41-50%
Justicia	♦	♦	❍	51%+

Fuente: (Transparency International, 2017[2]).

Además, los ciudadanos al menos discursivamente, rechazan violaciones a la integridad, como ser evadir impuestos, evitar pagar el boleto en el transporte público y aceptar beneficios sociales a los cuales uno no tiene derecho (Figura 8.1).

Figura 8.1. Fuerte rechazo a normas que violan las reglas

Porcentaje de encuestados que responden "nunca justificable"



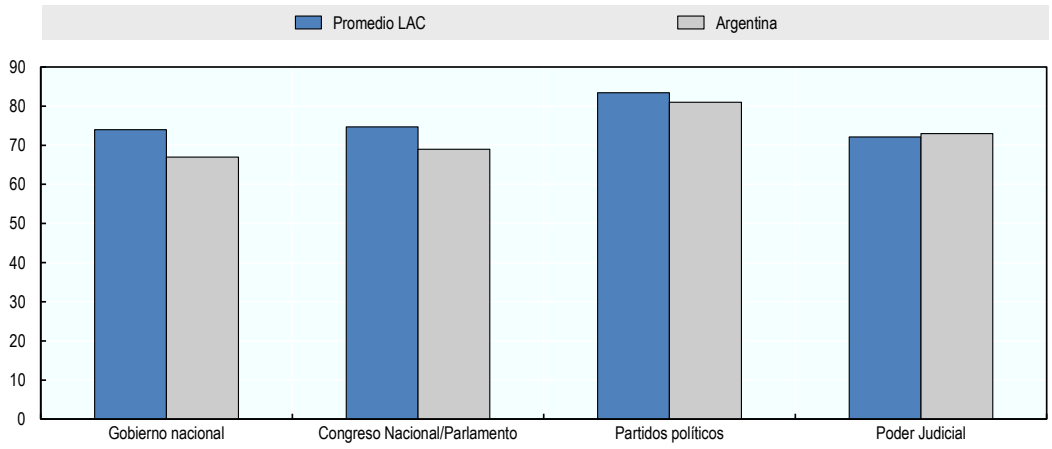
Nota: El promedio de la OCDE incluye Australia, Chile, Estonia, Alemania, Japón, México, Países Bajos, Nueva Zelanda, Polonia, Eslovenia, Corea, España, Suecia, Turquía y Estados Unidos de América.
Fuente: World Values Survey, Wave Six (2010-2014).

Sin embargo, existe una brecha entre el rechazo y la justificación de las violaciones a la integridad por varias razones. Por ejemplo, el último Latinobarómetro señaló que el 35% de los encuestados toleraría cierto nivel de corrupción siempre y cuando los problemas del país se resolvieran (comparado con el promedio de un 40% para los países LAC) (Latinobarómetro, 2017[3]).

La justificación a los actos de corrupción de los políticos fue otro hallazgo del *Centro de Opinión Pública de la Universidad de Belgrano*. El 55% de los encuestados contestó que un político corrupto era aceptable o tolerable si solucionaba problemas importantes en el país o mejoraba la economía (Centro de Opinión Pública de la Universidad de Belgrano, 2013[4]). Una conclusión reciente del mismo centro reveló que el 54% de los encuestados sentían que en comparación con otros países Argentina era más tolerante a la corrupción política (Centro de Opinión Pública de la Universidad de Belgrano, 2016[5]).

Además, existe una brecha de confianza entre los ciudadanos argentinos y las instituciones públicas. Como surge de la Figura 8.2, la mayoría de los ciudadanos muestra bajos niveles de confianza respecto de las grandes instituciones (el Congreso de la Nación, los partidos políticos, el Poder Judicial y el gobierno nacional). Con excepción de la confianza en el Poder Judicial, los valores son levemente mejores que el promedio regional, pero aún reflejan un alto nivel de desconfianza. Conjuntamente con una pobre prestación de servicios, se cree los bajos niveles de confianza han contribuido al afianzamiento del clientelismo a lo largo del país, siendo los partidos políticos considerados más efectivos al momento de satisfacer las necesidades de la población que el propio Estado (véase el capítulo 7).

Figura 8.2. Porcentaje de encuestados que expresan tener poca/ninguna confianza



Nota: El promedio de América Latina y el Caribe incluye a Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.
Fuente: Latinobarómetro 2017, http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp.

Además de la justificación a la corrupción, la opinión pública sobre la efectividad de las reformas anticorrupción sigue siendo baja: el Latinobarómetro 2017 reveló que el 64 por ciento de los argentinos indicaron que la situación relativa a la corrupción había mejorado poco a nada en los últimos dos años (mientras que en la región de Latinoamérica y el Caribe el 62 por ciento tiene una preocupación similar) (Latinobarómetro, 2017[3]). Asimismo, el reciente Barómetro de Corrupción Mundial de *Transparency International*

reveló que el 41 por ciento de los ciudadanos sentían que la corrupción había aumentado en los últimos 12 meses (anteriores al momento de la encuesta) (Transparency International, 2017[2]).

Para implementar una agenda gubernamental argentina más amplia en materia de integridad es necesario desafiar las reglas sociales que justifican las violaciones a la integridad, la confianza en las redes clientelares y la baja percepción respecto a la efectividad del gobierno para combatir la corrupción. De hecho, cuando las reglas sociales prevalecientes justifican la corrupción, las reformas legales e institucionales concernientes a la integridad no serán exitosas. Además, se demostró que los individuos cuando están rodeados de reglas sociales que justifican la corrupción, son más tolerantes a las violaciones de corrupción en sí mismas (Fisman and Miguel, 2008[6]; Barr and Serra, 2010[7]; Gachter and Schulz, 2016[8]). Surge un problema de coordinación, con ciudadanos que se sienten desincentivados a intentar superar la corrupción.

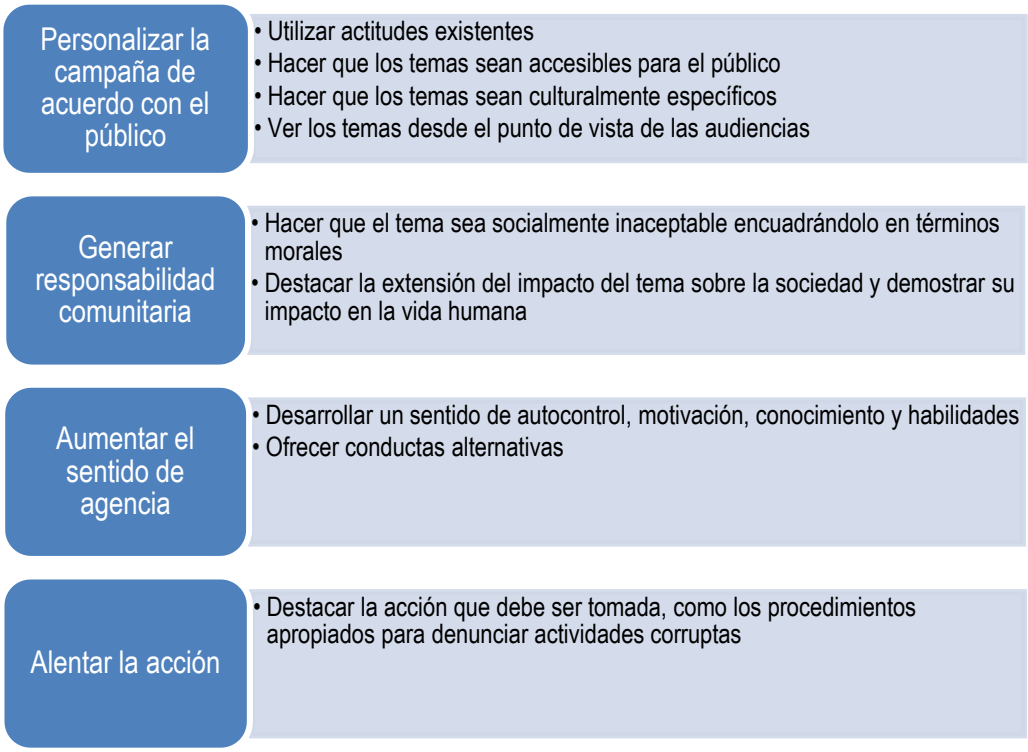
Desafiar estas reglas sociales requiere de campañas de concientización comprometidas y dirigidas, que no solo deberían desafiar las reglas existentes, sino también comunicar y demostrar las reglas sociales esperadas. Como se indicó en el capítulo 3, uno de los principales mandatos de la Oficina Anticorrupción es fortalecer la ética y la integridad de la administración pública nacional. En consecuencia, las actividades de comunicación de la OA se focalizan en despertar conciencia sobre la corrupción y las herramientas de prevención dentro del sector público, y en comunicar estos esfuerzos a la sociedad en su conjunto. Estas actividades de comunicación tienen dos beneficios: el primero, al comunicar a los servidores públicos sus responsabilidades de lucha contra la corrupción, la OA ayuda a iniciar cambios en el comportamiento en el sector público. El segundo, al comunicar las responsabilidades de los servidores públicos hacia la sociedad, la OA aumenta la conciencia de la sociedad en relación a un estándar de comportamiento superior al cual deben adherir los servidores públicos.

Sin embargo, la OA podría también usar las campañas como una forma de desafiar a la corrupción y generar reglas de integridad en la sociedad. Tomando en cuenta que las campañas de concientización y los programas de capacitación en integridad aspiran a crear cambios en el comportamiento en toda la sociedad a largo plazo, debería implementarse una adecuada estructura institucional para garantizar su continuidad. A este fin, podría institucionalizarse una unidad de comunicaciones para la sociedad en su conjunto dentro de la OA, dependiente de la Subsecretaría de Integridad y Transparencia y asignársele responsabilidades de implementación de programas de concientización entre los ciudadanos argentinos. Una vez creada, dicha unidad podría desarrollar una estrategia en comunicaciones que identifique una serie de campañas de concientización y el plazo adecuado para cada una. Para cada una de las campañas, la estrategia debería identificar los resultados esperados (por ejemplo, actitudes o comportamientos a cambiar, habilidades para desarrollar), el público destinatario, los mensajes claves y los canales de comunicación (por ejemplo, televisión, sitios web, medios sociales, medios gráficos) así como los mecanismos de evaluación (por ejemplo, encuestas de opinión pública, análisis de sitios web, participación en eventos, cantidad de denuncias presentadas, etc.).

Dado que existe en la sociedad una justificación generalizada a las violaciones a la integridad, la estrategia de concientización debería ser doble. El primer objetivo debería ser generar la responsabilidad de la comunidad, construyendo un rechazo generalizado a la corrupción y enfocándose en los costos de la corrupción para la economía y la sociedad (véase la Figura 8.3). Las campañas de concientización no deberían hacer sensacionalismo con el tema sino más bien emplear pruebas creíbles y genuinas, para

permitirle a los receptores identificarse con los mensajes principales (Mann, 2011[9]). Además, estas campañas de concientización deberían rechazar la justificación del comportamiento no ético y crear un vínculo entre la propia integridad y el amplio beneficio público. Mientras que a la gran mayoría de las personas no le gusta dañar a otros (Camerer, 2011[10]), en el caso del comportamiento corrupto el daño causado sigue siendo generalmente abstracto y no se vincula directamente con otra persona, lo que facilita su justificación (Barkan, Ayal and Ariely, 2015[11]). Desafiar estas advertencias de comportamiento requiere vincular la concientización a dilemas reales en donde los ciudadanos entiendan cómo sus acciones pueden tener un impacto negativo en los objetivos más amplios de la comunidad.

Figura 8.3. Campañas de cambio de comportamiento: factores de éxito



Fuente: (Mann, 2011[9]).

El segundo objetivo debería ser aumentar la agencia de los ciudadanos desarrollando la motivación personal y alentando la acción (véase la Figura 8.3). El mismo debería ir más allá de la comunicación de la prevalencia de la corrupción y los esfuerzos del gobierno por prevenirla y ofrecer a los ciudadanos soluciones tangibles para defender la integridad pública. De hecho, se ha probado que pequeños estímulos de reglas pueden influir de manera positiva en las acciones de una persona que se enfrenta a un escenario de corrupción (Köbis et al., 2015[12]). Esto podría lograrse, por ejemplo, ofreciendo distintas soluciones (como ser cómo denunciar a la corrupción, o cómo asociarse con los servidores públicos para mantener la integridad) e identificando conductas alternativas frente a la corrupción. El Recuadro 8.1 brinda un ejemplo de la campaña de concientización en Perú, que identificó pequeños cambios que podían hacer los peruanos para respaldar una cultura de integridad.

Recuadro 8.1. La Comisión de Alto Nivel Anticorrupción de Perú: Campaña #Peruanosdeverdad

En Perú, la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN) lanzó en 2016 la campaña #Peruanosdeverdad como parte de su estrategia de integridad. La campaña, que incluye un video en YouTube, apunta a contrarrestar las normas que socavan la integridad de la sociedad peruana, proporcionando nuevas reglas positivas para promover el cambio. El video comienza con una serie de violaciones a la integridad, que van desde el pago de sobornos, la violación de normas de tránsito, a otras formas de perturbación civil, tales como la agresión y el hurto. A continuación de imágenes se declara: *El cambio que Perú necesita empieza por uno mismo*. Luego de esta declaración siguen una serie de tomas de ciudadanos, cada uno sosteniendo un cartel con mensajes a favor de la integridad. Tales mensajes incluyen los *#Peruanosdeverdad Cumplimos la ley* y los *#Peruanosdeverdad: No pagamos coimas*. En el video aparecen ciudadanos de todas las edades y el mensaje final está a cargo de un futbolista peruano que interpela a los ciudadanos "¿cómo podemos pedirle a las autoridades que actúen con integridad y hagan un país mejor si nosotros mismos no lo hacemos?"

Una versión más larga del mismo video también incluye mensajes de la Coordinadora General de la CAN, quien apela a la integridad de los peruanos, destacando que aunque se perciben como ciudadanos que no cumplen con la ley, los peruanos son honestos y capaces de formar parte del cambio por la integridad en Perú. El presidente de la CAN también aparece en el video y convoca a los ciudadanos a formar parte del cambio por la integridad. Asimismo, en lugar de apuntar al hecho de que el cambio en Perú necesita comenzar por los peruanos, el video hace la siguiente pregunta: *"¿Sabés qué significa ser "Peruanos de Verdad"?* Al igual que en la versión más corta, se muestran tomas de ciudadanos sosteniendo carteles con mensajes de integridad.

Fuente: https://www.youtube.com/watch?v=Iqmhp4hYvos; https://www.youtube.com/watch?v=qRFpzI_aJiQ&t=285s. *Datos extraídos el 19.12.2017.*

La OA podría en consecuencia considerar desarrollar una campaña de concientización que comunique historias exitosas de cambios efectivos de comportamiento en todo el gobierno. La campaña podría resaltar "servidores públicos éticos comunes" que hayan contribuido a cambiar la forma en que sus equipos trabajan para la integridad en el gobierno argentino. La campaña podría enfocarse en un conjunto principal de valores que exhiben estos servidores y lo que significa para ellos cumplir con su función pública con integridad. Los servidores prometen honrar estos valores como una cuestión de respeto hacia el público que sirven y convocan a los ciudadanos a responder a este respeto confiando en ellos para que sirvan al interés público (Recuadro 8.2).

Recuadro 8.2. Fraseo y encuadre: sí importa cómo hablamos de integridad

La comunicación focalizada en el problema puede ser desalentadora. El debate público, los artículos en los medios y las campañas de concientización por lo general presentan a la corrupción como un problema, corriendo el riesgo de convertir a la misma corrupción en una profecía autocumplida (Gingerich et al., 2015[13]). La percepción de que la corrupción es común en la sociedad hace que las violaciones a la integridad parezcan más justificables, con ciudadanos que piensan "así es como funcionan las cosas en este país". Esto puede disminuir la carga moral de una violación a la integridad, con ciudadanos menos propensos a cambiar su actuar para servir al bien superior y que sienten que su acción individual no hace ninguna diferencia.

Involucrarse con el público es una oportunidad para que los decisores y servidores en materia de integridad hagan ver sus esfuerzos y den forma a un debate positivo. Los esfuerzos de comunicación deberían en consecuencia presentar a la integridad en lugar de enfocarse en la corrupción. Las campañas de concientización podrían resaltar a la integridad como una regla recíproca en la cual vale la pena invertir. Dichas campañas deberían ser personales, factibles y sociales. La comunicación en materia de integridad debería transmitir mensajes de importancia personal, pero en relación con el contexto y las reglas sociales, y limitarse al alcance de acción en que se encuentran los receptores.

La percepción de los ciudadanos podría asimismo ser impactada por una comunicación más indirecta. Los decisores y funcionarios en materia de integridad podrían, por ejemplo, publicar sus esfuerzos y progresos en un informe periódico de monitoreo y evaluación y comprometerse a un diálogo proactivo con los medios. Asimismo, podrían enfatizar públicamente los modelos de roles positivos, por ejemplo, ofreciendo un premio a la integridad o publicando historias exitosas, por ejemplo, el retrato de un servidor público ético común.

Toda vez que esta estrategia resulte exitosa, servirá a dos fines:

- La reconexión de los dilemas éticos con la moral misma y la revaluación de un comportamiento establecido con respecto al punto de referencia moral.
- La disolución del problema de acción colectiva a través del restablecimiento de un sentido de control y responsabilidad personal. Ambos objetivos podrían alcanzarse más fácilmente para un problema de integridad específico en un grupo seleccionado más que respecto a la corrupción en toda la sociedad.

Fuente: Adaptado de (OCDE, 2018[14]).

Las entidades gubernamentales que tienen a su cargo prestar servicios en áreas susceptibles de fraude y corrupción, tales como la recaudación impositiva y la distribución de asistencia social, podrían también hacer uso de los programas de concientización para construir capacidades de integridad entre los ciudadanos. A través de un Memorándum de Entendimiento, la OA podría asociarse con organismos que tengan a su cargo áreas susceptibles de corrupción y fraude, incluidos, pero no limitados a, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad, el Ministerio de Salud y el Ministerio de Desarrollo Social, para desarrollar e implementar programas de concientización en integridad y de lucha contra la corrupción para los ciudadanos en sus áreas respectivas.

Dichos programas deberían adaptarse a la medida de las áreas de alto riesgo específicas (fraude de seguros de desempleo, fraude de seguros de salud y otros tipos de fraude relativos a beneficios sociales, etc.), identificando las funciones y las responsabilidades de los ciudadanos con respecto a cada área.

Las medidas de concientización y constitución de identidad que se sugieren más arriba (y en el capítulo 2) podrían respaldarse con intervenciones de comportamiento que creen y den relevancia a reglas e identidades morales. Pequeñas señales, tales como un prendedor que usen los servidores públicos para indicar su adhesión a los valores de integridad, pueden referir al contenido de una campaña y crear conciencia por los valores de integridad en su interacción con el ciudadano. Referencias lúdicas en la interacción directa entre los ciudadanos y los servidores públicos pueden ayudar a crear una conexión personal con el contenido de una campaña de reforma. Sin embargo, el éxito de dichas medidas depende fundamentalmente de la credibilidad del contenido al cual se refieren.

8.3. Involucrar al sector privado para promover la integridad en las actividades comerciales

8.3.1. La orientación preparada por la Oficina Anticorrupción podría enfatizar cómo trascender los programas de mero cumplimiento formal

El sector privado es un actor clave en el sistema de integridad pública. Por una parte, las empresas que evaden impuestos, colisionan entre ellas, ofrecen sobornos o contribuciones políticas ilegales, se involucran en adquisiciones públicas fraudulentas o buscan influenciar en las políticas públicas exclusivamente a su favor a costa del bienestar general, reducen la competitividad y crean externalidades económicas negativas, así como socavan la legitimidad del gobierno y la confianza en los mercados. Por otra parte, el sector privado también puede ser una fuerza positiva. En distintos sectores, ha sido un motor para el cambio, promoviendo reformas de integridad corporativa y remodelando el panorama de la integridad pública global (UNODC, 2013[15]). El sector público está progresando en sus esfuerzos para apoyar las prácticas de integridad en las empresas, aplicando diferentes herramientas que van desde regímenes de incentivos hasta el establecimiento del requisito de programas de integridad.

Reconociendo el rol positivo del sector privado, la reciente Ley de Responsabilidad Penal Empresaria incluye una disposición de programas de integridad empresarial. La ley adopta un enfoque basado en el riesgo y en su artículo 22 requiere a las empresas implementar un programa de integridad empresaria que se basa en riesgos específicos a su envergadura y actividad comercial y económica. El artículo 23 de la ley exige que el programa de integridad empresaria contenga tres elementos principales –un código de ética o de conducta; reglas y procedimientos específicos para prevenir ilícitos en el ámbito de concursos y procesos licitatorios, en la ejecución de contratos administrativos o en cualquier otra interacción con el sector público; y capacitaciones periódicas sobre el programa de integridad a funcionarios de la empresa-. También propone diez elementos adicionales que podrían incluirse, dependiendo del perfil de la empresa. Asimismo, la ley aporta ciertos incentivos para el cumplimiento empresarial. Aunque no sea un requisito obligatorio para todas las compañías, los programas de integridad empresarial son un prerrequisito para acceder a las compras públicas que excedan un umbral determinado, incluyendo las obras públicas, las colaboraciones público-privadas y los contratos de bienes y servicios a gran escala (artículo 24). La existencia de un programa de integridad

empresarial puede también ayudar a mitigar las penas a personas jurídicas por el incumplimiento de la Ley de Responsabilidad Penal Empresaria (artículo 9).

El Decreto 277/18 atribuye a la OA la responsabilidad de establecer principios y guías que permitan a las empresas poner en práctica los artículos 22 y 23. Actualmente la OA está preparando una guía de integridad para el sector privado (*"Lineamientos de integridad para personas jurídicas").* Así como ya ha provisto directivas generales de orientación para el buen gobierno de las empresas de propiedad estatal ("*Lineamientos de Buen Gobierno para Empresas de Participación Estatal Mayoritaria de Argentina*").

Aunque la ley es clara con los elementos del programa de integridad, la orientación preparada por la OA podría incluir una perspectiva basada en la cultura de integridad. A menudo los sistemas de cumplimiento son agregados formales, que se implementan para responder a los requisitos del gobierno y atribuirse créditos pero que fallan en prevenir de forma efectiva las conductas no éticas (Langevoort, 2016[16]; Krawiec, 2003[17]). A su vez, existen hallazgos de las ciencias del comportamiento respecto a que los sistemas de cumplimiento enfocados en el control y las sanciones pueden desplazar las motivaciones intrínsecas para la integridad, socavando la capacidad de tener una conducta ética (Lambsdorff, 2015[18]). Este tipo de conclusiones, sustentadas en el continuo fraude corporativo, han llevado al sector público a enfocarse en una cultura ética (2016[16]). Como Langevoort sostiene,

> *Lo que dicen los reguladores al enfatizar en la cultura es que el crédito que obtiene una empresa depende no solo de los elementos estructurales de las buenas prácticas de cumplimiento, sino también de qué tanto y qué tan bien se compromete a un mayor nivel de precaución y respeto de la ley más allá de una perspectiva de costo-beneficio.*

En base a investigaciones recientes sobre culturas efectivas de integridad organizativa (Taylor, 2017[19]), la OA podría incluir en la guía que está preparando un capítulo que discuta cómo construir una cultura de integridad en toda la organización. Esto podría involucrar a las empresas a pensar sobre cómo interactúan distintos niveles de su organización, y qué aspectos de la cultura organizacional podrían apoyar u obstaculizar el comportamiento ético. La orientación podría centrarse en cuestiones como el liderazgo ejemplar y comprometido, los sistemas de recompensas y bonificaciones, los factores de apertura/discusión y silencio organizacional, la dinámica interna del equipo y las relaciones externas con actores interesados (Taylor, 2017[19]). La Tabla 8.2 identifica los factores que podrían aprovecharse para fomentar la integridad.

Tabla 8.2. Los cinco niveles de una cultura ética

Nivel	Descripción
Individual	La forma en que se evalúa y recompensa a los empleados individualmente es un factor clave que sostiene o socava la cultura ética. Ante la presión para cumplir los objetivos de crecimiento a través de cualquier medio —la creencia de que el fin justifica los medios— es de esperar que el comportamiento sea poco ético. Por lo tanto, el sistema de recompensas es un excelente punto de partida. Las iniciativas de diversidad e inclusión permiten a los empleados individuales trabajar por sí mismos: los empleados que sienten que no es necesario ocultar ciertas características de su identidad social para adaptarse a la cultura dominante experimentarán menos conflictos entre los valores personales y organizacionales y podrán expresarse con más confianza —haciéndolos más propensos a plantearse preocupaciones sobre cuestiones relacionadas con la ética.
Interpersonal	Las Organizaciones también pueden enfocarse en cómo los empleados interactúan a lo largo de las diferentes jerarquías. El abuso de poder y autoridad es un factor clave que degrada la cultura organizacional. Cuando las decisiones en torno a promociones y recompensas parecen injustas y políticas, los empleados ignoran las declaraciones de la organización sobre los valores y comienzan a perseguir sus intereses particulares. Construir una cultura ética desde una perspectiva interpersonal requiere protecciones significativas que permitan a todos los empleados y actores interesados, incluidos los menos poderosos, plantear sus inquietudes y expresar quejas. Los líderes deben reconocer su rol determinante en la configuración de la cultura y promoviendo la adhesión a la ética, y deben aprender a ejercer su influencia con precaución.
Grupal	La socialización a través de la pertenencia y las relaciones grupales es un aspecto central en la cultura humana. En el trabajo, el factor determinante suele ser el grupo o el equipo al que pertenece un empleado. A medida que las organizaciones se dispersan y pierden su alineación inicial, se vuelve más complicado establecer y definir una cultura organizacional consistente. Enfocarse en las condiciones del equipo puede empoderar a los gerentes intermedios y hacerlos sentirse responsables de cambiar la cultura y las dinámicas de grupo, para fomentar métodos de trabajo más efectivos.
Intergrupal	La calidad de las relaciones entre los grupos es un aspecto fundamental a tener en consideración a la hora de construir una cultura ética. Celebrar el alto rendimiento de un equipo cuyos resultados pueden deberse a conductas cuestionables le otorga un poder y una mística difícil de desafiar, y esto puede repercutir negativamente en los valores de toda la organización. Los equipos que trabajan en áreas de sostenibilidad o implementación a menudo se relacionan con cuestiones de poder y recursos; y cuando los miembros se unen a grupos de trabajo por matrices, la responsabilidad puede diluirse.
Inter-organizacional	La mayoría de las discusiones sobre la cultura organizacional se centran en torno a las relaciones internas. Sin embargo, los empleados son muy conscientes de cómo la empresa trata a los proveedores, clientes, competidores y actores interesados de la sociedad civil, por lo que la construcción y el mantenimiento de la confianza de las partes interesadas también mejora la cultura organizacional. Además, las empresas deben asegurarse de que sus valores y declaraciones en cuanto a su misión sean más que meras palabras en un sitio web. El éxito empresarial y los valores fundamentales no son conceptos contradictorios. Dicho esto, construir una cultura ética a veces implica alejarse de oportunidades lucrativas. Las empresas pueden estar seguras de que sus empleados cuéntalo percibirán.

Fuente: (Taylor, 2017[19]).

8.3.2. La Oficina Anticorrupción podría considerar crear una guía para la verificación independiente de la calidad de los programas de integridad empresarial

La verificación puede ser una herramienta útil para que los gobiernos obtengan garantías sobre la existencia y la calidad de los programas de integridad de las empresas. En base a un conjunto de criterios predefinidos, los procesos de verificación revisan el grado en que los programas de integridad cumplen con los estándares requeridos. Dichos procesos pueden considerar la adecuación de los programas, es decir, en qué medida están diseñados para alcanzar los resultados deseados, o su efectividad operativa durante un período específico (Transparency International, 2012[20]). Los beneficios del proceso de verificación incluyen el fortalecimiento del programa mediante la identificación de áreas de mejora, el cumplimiento de los requisitos futuros de calificación y la mejora de la reputación de la compañía, en tanto empresa comprometida con altos estándares de integridad (Transparency International, 2012[20]).

Según la ley, no se requiere la certificación del gobierno. Esto está en consonancia con otros regímenes donde el gobierno solo debe verificar que se haya implementado un programa que cuente con los elementos necesarios. Al preparar la orientación para el sector privado, la OA podría sugerir como buena práctica que las empresas a las que se

refiere el artículo 24 y requiere implementen un programa de integridad, provean la verificación de dicho programa a través de un tercero independiente y con buena reputación. El gobierno argentino debería evitar realizar cualquier verificación por sí mismo, pero puede desear establecer pautas sobre los componentes de una verificación efectiva. Las buenas prácticas internacionales demuestran que la orientación en políticas puede guiar a las empresas a obtener la garantía de terceros independientes. Por ejemplo, en la Guía de procedimientos adecuados del Reino Unido, el Ministerio de Justicia sugiere que las organizaciones consideren la obtención de verificación externa o la garantía de un sistema propio anti-soborno (UK Ministry of Justice, 2010[21]). De manera similar, bajo el Régimen de Integridad del Gobierno de Canadá, para ser considerado como elegible para licitación luego de la inhabilitación, se requiere que las compañías brinden la certificación de un tercero independiente que garantice en la compañía se implementen medidas de integridad (Government of Canada, 2017[22]).

Las buenas prácticas internacionales, como la orientación proporcionada por el Reino Unido, también incluyen medidas aclaratorias que recuerden a las empresas que la acreditación no es una fórmula mágica para prevenir el comportamiento no ético (véase el Recuadro 8.3). Al sugerir la verificación externa, la OA podría también considerar incluir en las guías lenguaje que clarifique a las empresas que la certificación no elimina el riesgo de violaciones a la integridad. Esta aclaración, acompañada de una guía sobre cómo promover una cultura de integridad en el sector privado, debe tener como objetivo alentar a las empresas a ir más allá del enfoque del mero cumplimiento.

Recuadro 8.3. Orientación normativa sobre acreditación en el Reino Unido

La sección 9 de la Ley contra el Soborno exige que el secretario de Estado publique una guía orientativa sobre los procedimientos que las organizaciones comerciales pueden implementar para evitar el soborno por parte de las personas asociadas con ellas. Como tal, el Ministerio de Justicia preparó un documento orientativo que incluye 6 principios que las organizaciones podrían considerar. El principio 6.4 se refiere a la verificación independiente y señala:

> *Además, las organizaciones podrían considerar buscar algún tipo de verificación externa o garantía de la efectividad de los procedimientos contra el soborno. Algunas organizaciones pueden solicitar el certificado de cumplimiento de los estándares anti-soborno verificados de forma independiente, por parte de asociaciones del sector industrial u organismos multilaterales. Sin embargo, tal certificación no significa necesariamente que los procedimientos de prevención del soborno de una compañía sean los adecuados para todos los propósitos por los que se podría imputar algún delito en virtud de la sección 7 de la Ley contra el soborno.*

Fuente: (UK Ministry of Justice, 2010[21]).

8.4. Brindar formación cívica en integridad pública en las escuelas

8.4.1. El Ministerio de Educación y la Oficina Anticorrupción podrían incorporar conceptos de integridad y de lucha contra la corrupción en los planes de estudios

Como el futuro de Argentina, los jóvenes constituyen un público principal en la formación de actitudes y comportamientos hacia la integridad para toda la sociedad. Se ha demostrado que los programas de educación cívica pueden aumentar la posibilidad de que los jóvenes rechacen la corrupción en el gobierno, así como reducir la posibilidad de aceptar o participar en actividades ilegales (Ainley, Schulz and Friedman, 2011[23]; Fraillon, Schulz and Ainley, 2009[24]). A este fin, la incorporación de educación en materia de integridad en los planes de estudios escolares constituye un elemento clave, ya que provee a los jóvenes de conocimiento y habilidades necesarias para afrontar los desafíos de la sociedad, incluida la corrupción.

La educación en integridad pública y lucha contra la corrupción puede ayudar a desafiar las reglas sociales arraigadas que permiten que la corrupción aflore. Tal educación puede encontrarse en escuelas (por ejemplo, en las currículas existentes o a través de actividades extracurriculares) o a través de herramientas ofrecidas de manera independiente (tales como iniciativas de organizaciones de la sociedad civil). La educación en integridad pública y lucha contra la corrupción genera un nuevo conocimiento común sobre las reglas y las conductas esperadas para prevenir la corrupción. Además, cultiva habilidades y valores de integridad para toda la vida y alienta a los jóvenes ciudadanos a aceptar sus roles y responsabilidades en rechazar la corrupción.

Usar la educación en integridad pública y lucha contra la corrupción debe entenderse como una herramienta política a largo plazo. Al igual que muchos programas educativos, la educación en integridad pública y lucha contra la corrupción se construye sobre la base del conocimiento y las habilidades previamente desarrolladas. Requiere no solo planes de estudios sólidos, sino también docentes efectivos que sean capaces de entregar el material, así como ser modelos de integridad. Además, el éxito también dependerá de que los jóvenes vean que los valores de integridad se mantienen en sus clases, sus escuelas y sus comunidades.

En Argentina, la educación sobre valores cívicos y éticos forma parte de la Ley de Educación Nacional Nº 26.206. Aunque los gobiernos provinciales son principalmente responsables por implementar la educación, el Ministerio de Educación de la Nación (ME) en cooperación con el Consejo Federal de Educación (CFE) define los lineamientos y los contenidos comunes de los planes de estudios para todos los niveles de la educación obligatoria. Siguiendo el marco curricular establecido a nivel federal, los gobiernos provinciales establecen estructuras y contenidos curriculares comunes. Estas estructuras y contenidos reflejan las prioridades a nivel federal y también los contextos social y cultural de cada provincia (Government of Argentina, s.f.[25]).

Los Núcleos de Aprendizajes Prioritarios (NAP) son la estructura curricular común preparada por el ME y el CFE. Los NAP establecen los lineamientos curriculares comunes para las asignaturas básicas de todos los niveles inicial, primario y secundario en Argentina. Los NAP de educación cívica y ética (Formación Ética y Ciudadana) son particularmente útiles para educar en materia de integridad pública, ya que ofrecen un lugar en el plan de estudios para reflexionar sobre temas de integridad. A nivel de educación primaria, los NAP identifican tres áreas de aprendizaje: (1) reflexión ética; (2)

construcción histórica de la realidad; y (3) ciudadanía, derechos y participación. En conjunto, estas áreas de aprendizaje apuntan a desarrollar el conocimiento y capacidades de los estudiantes para evaluar sus valores personales y los valores de la sociedad en general. Estas áreas de aprendizaje también subrayan el papel de las normas legales, morales y sociales, y la relación entre las normas, las formas de autoridad y el respeto por el Estado de derecho. Además, las áreas de aprendizaje fomentan las habilidades para comunicarse respectivamente, y escuchar y entender los diferentes puntos de vista.

De forma similar, los NAP a nivel secundario (Ciclo Básico de la Educación Secundaria) ofrecen oportunidades de incorporar educación sobre integridad pública. De acuerdo con el Ministerio de Educación, estos NAP contienen elementos relacionados con la integridad, enfatizando el hecho de que el gobierno no es el único a combatir la corrupción o garantizar la integridad, ya que las prácticas antiéticas están presentes en muchos sectores, convirtiéndose así en un asunto compartido. Como tal, los NAP requieren que los profesores promuevan las habilidades de reflexión crítica con respecto a los roles políticos, económicos y éticos y sus responsabilidades como ciudadanos. Por ejemplo, una de las áreas de aprendizaje requiere que los estudiantes construyan, validen y respeten las normas que gobiernan la coexistencia justa en la comunidad escolar y la sociedad. Los NAP también recomiendan que los profesores recurran a una variedad de disciplinas de enseñanza, incluida la educación para la paz, la educación fiscal y la educación cooperativa, a fin de fortalecer la comprensión de los estudiantes de las dimensiones ética, legal, política, económica y cultural de la vida social.

Además de los NAP para los currículos de educación cívica y ética, a fines de 2000 la Oficina Anticorrupción en cooperación con la comunidad educativa desarrolló materiales educativos específicos sobre la lucha contra la corrupción. Los materiales, que incluían un video y una guía para los docentes de la serie *¿Y vos qué?*, fueron desarrollados para orientar a los docentes en la iniciación de debates en clase y alentar a los estudiantes a reflexionar sobre los valores. El programa se enfocó en los estudiantes de escuelas secundarias, así como en sus familias y docentes y contenía los siguientes cuatro objetivos:

- Crear y promover la conciencia social de respeto al Estado de derecho;
- Fortalecer la educación en valores con el objeto de prevenir actos de corrupción en todos los niveles de la vida social;
- Difundir entre los jóvenes temas relativos a la ética pública y promover el debate (en clase y en la familia)
- Capacitar a los docentes para que logren continuidad en alcanzar los objetivos

Los materiales se testearon a través de una serie de talleres parte de una prueba piloto de dos años en escuelas secundarias seleccionadas en toda Argentina.

Sin embargo, este programa no estaba integrado dentro del currículo central de formación cívica y ética. Además, cuando se ofreció solo participaron estudiantes de escuelas secundarias. Al respecto, de acuerdo con la evaluación diagnóstico del programa, una conclusión clave fue la necesidad de incorporar el programa de lucha contra la corrupción al plan de estudios oficial. Esto fue identificado como un objetivo pendiente. Las conclusiones también notaron que no existen mecanismos formales para evaluar el conocimiento obtenido por los estudiantes en este campo en particular.

El plan de estudios existente de los NAP en educación cívica y ética proporciona una plataforma sólida para educar en valores y normas de integridad. Para fortalecer el vínculo entre la integridad y la prevención de la corrupción, el Ministerio de Educación

podría considerar basarse en la estructura de los programas anticorrupción de la OA y extenderlos a la educación primaria y secundaria. Para iniciar este trabajo, el ME podría firmar un Memorándum de Entendimiento con la OA que disponga claramente sus funciones y responsabilidades para cooperar en el desarrollo y la introducción de la educación en integridad pública en los planes de estudios. Dado que los ministerios de educación provinciales son responsables de adaptar e implementar el marco nacional a nivel provincial, el acuerdo debe garantizar que se asignen responsabilidades concretas al Consejo Federal de Educación.

Una actividad clave del Memorándum de Entendimiento podría ser desarrollar un Plan de Acción para crear e implementar la formación del programa de integridad pública. El Plan de Acción debería identificar en términos claros las tareas específicas, los organismos responsables, los resultados esperados y plazos, así como los indicadores para evaluar el impacto. En su carácter de expertos en materia anticorrupción y de integridad, la OA podría jugar un papel de asesor para informar sobre el contenido propuesto. El Plan de Acción podría comprender las siguientes actividades principales: el diseño del plan de estudios (a saber, el marco de resultados de aprendizaje, el diseño de los materiales de enseñanza y aprendizaje), el proceso de capacitación docente y el proceso de prueba y revisión. El Plan de Acción podría asimismo disponer claramente el proceso de inclusión en el plan de estudios del marco de resultados de aprendizaje y los materiales de enseñanza y aprendizaje, luego del proceso de prueba y revisión. Asimismo, podría contener una disposición para desarrollar un marco de supervisión y evaluación, a fin de evaluar el impacto del programa en el conocimiento y habilidades de los estudiantes (véase el capítulo 2).

Como se ha indicado, las líneas directrices de la currícula podrían contener el marco de resultados de aprendizaje identificando el conocimiento, las habilidades y las actitudes principales para los estudiantes argentinos en relación con la integridad pública y la lucha contra la corrupción (véanse por ejemplo aquellos presentados en la Tabla 8.3).

). Los materiales de enseñanza y aprendizaje deberían basarse en el marco de resultados de aprendizaje, adaptados adecuadamente a los grupos etarios específicos y deberían incluir actividades para que los estudiantes apliquen su conocimiento en integridad en forma tangible. El Consejo Federal de Educación podría considerar validar el marco de resultados del aprendizaje y materiales correspondientes. Además, para apoyar al Consejo Federal de Educación en el desarrollo y difusión de estos materiales, el Ministerio de Educación podría considerar la designación de fondos para la educación en integridad pública dentro del presupuesto existente para el NAP de cívica y ética.

Al desarrollar el marco de resultados de aprendizaje, debería enfatizarse el uso de actividades de tipo práctico para los estudiantes. La evidencia en base a la experiencia demuestra que los estudiantes que participan en actividades prácticas relacionadas con la integridad desarrollan conocimiento y habilidades para responsabilizar a los servidores públicos, así como una mayor voluntad de contribuir a los esfuerzos de integridad en sus propias comunidades. (OCDE, 2018[26]; Integrity Action, 2017[27]). Tales actividades pueden desarrollarse en el marco de la clase, como juegos, representación de roles y debates (véase por ejemplo el Recuadro 8.4 sobre Austria), así como incluir proyectos comunitarios. Los proyectos comunitarios pueden incluir una variedad de actividades, tales como encuentros con servidores públicos, en tanto las “personas éticas comunes” que se mencionaron en la sección anterior (véase, por ejemplo, una actividad práctica similar en Lituania en el Recuadro 8.5). Otras actividades podrían incluir requerir a los estudiantes la preparación y presentación de solicitudes de acceso a la información o la identificación y monitoreo de un proyecto público específico en su comunidad.

Tabla 8.3. Resultados de aprendizaje sugeridos para la educación en integridad pública

Resultado principal de aprendizaje 1: Los estudiantes pueden formar y defender opiniones de valores de integridad pública y actuar de manera congruente con ellos, independientemente del mensaje y el atractivo de otras opciones.		
Subtipos de resultados e indicadores de aprendizaje a alcanzar	El estudiante puede explicar sus propios valores de integridad pública, aquellos de otros y de la sociedad y cómo se ven cuando se aplican.	• Identificar y emplear vocabulario que describa los valores y las situaciones en las que se aplican. • Explicar los mecanismos que pueden conducir a una falta de confianza en los valores de otros o su aplicación. • Explicar los beneficios que se suscitan de la aplicación congruente de los procesos adecuados. • Describir y definir las conductas que se oponen a la integridad pública.
	El estudiante puede identificar los valores de integridad pública que promueven el bien público por sobre la ganancia personal Los estudiantes pueden describir las instituciones y los procesos designados para proteger el bien público.	• Citar ejemplos de bien público y contrastarlos con la ganancia personal y los valores que dirigen procesos que mantienen estos intereses por separado. • Describir y comparar el rol de las instituciones de integridad y la necesidad de aquellos procesos, y sus características, que protegen y construyen la integridad. • Separar claramente las personas y sus acciones y el rol e importancia de las instituciones de integridad. Entender que mientras que las personas pueden fallar en sus obligaciones, el fundamento subyacente para las mismas instituciones permanece sólido.
	El estudiante puede construir e implementar procesos que cumplen sus propias posiciones de valores de integridad pública y aquellos de la sociedad.	• Crear y seguir reglas/procesos. • Alentar a otros a que sigan los principios del "Estado de Derecho".
	El estudiante puede aplicar habilidades intelectuales con respecto a la defensa de valores de integridad pública.	• Concebir preguntas que requieren un nivel más elevado de pensamiento y responder a preguntas de otros. • Revisar de manera crítica su propio comportamiento como ciudadanos y explicar por qué otras personas participan en acciones que dañan la integridad pública. • Explicar las causas de conductas que están en oposición con la integridad pública.
Resultado principal de aprendizaje 2: Los estudiantes pueden aplicar sus opiniones de valor para evaluar la posible corrupción y tomar medidas para combatirla		
Subtipos de resultados e indicadores de aprendizaje a alcanzar	El estudiante puede definir la corrupción y compararla con el comportamiento inmoral o ilegal.	• Formar opiniones de valor sobre la corrupción y expresar opiniones sobre actos corruptos. • Contrarrestar fácilmente el argumento de que "está bien participar en la corrupción porque los demás lo hacen". • Explicar por qué la corrupción es peor que el simple robo. • Dar ejemplos que muestran por qué el robo de fondos o bienes públicos es igual de malo que el robo de fondos o bienes privados. • Identificar valores/normas o puntos de vista religiosos que se oponen a las acciones de los líderes corruptos.
	El estudiante puede comparar y determinar los distintos grandes mecanismos de corrupción.	• Explicar el significado de soborno y dar ejemplos. Comparar el rol y la moralidad del dador y receptor del soborno. • Definir y dar ejemplos de nepotismo: explicar por qué es malo para el desarrollo de un país u organización; explicar las consecuencias del nepotismo y explicar cómo funciona la selección sobre la base del mérito y por qué es mejor que el nepotismo. • Explicar el significado y dar ejemplos de conflictos de intereses: explicar cómo pueden; diseñar un proceso que aborde los conflictos de intereses y explicar las consecuencias. • Definir y dar ejemplos de robo o malversación de fondos públicos: explicar las consecuencias del robo de bienes públicos y comparar y contrastar con la corrupción grande y pequeña.
	El estudiante puede describir y evaluar las consecuencias de la corrupción en todo el país.	• Explicar y dar ejemplos de cómo los actos de corrupción afectan a todos; cómo la desigualdad de ingresos y oportunidades empeoran con la corrupción y por qué a las empresas legales no les gusta la corrupción.
	El estudiante puede identificar los probables indicios de corrupción.	• Identificar signos probables de corrupción y dar ejemplos, como ser el nepotismo en lugar de la selección sobre la base del mérito y la falta de rendición de cuentas y transparencia.
	El estudiante puede describir y sugerir formas y estrategias para combatir la corrupción.	• Explicar por qué si no combatimos la corrupción, somos parte del problema. • Definir y dar ejemplos de procesos transparentes: explicar cómo los procedimientos transparentes detienen la corrupción; evaluar un proceso como transparente y explicar y usar ejemplos de por qué el exceso de regulación puede causar más corrupción.

	El estudiante puede identificar a quién o a qué organismos debe denunciarse la corrupción.	• Describir una variedad de formas de denunciar la corrupción. • Identificar los organismos que combaten la corrupción (instituciones de integridad). • Explicar el rol de los medios y las organizaciones de la sociedad civil en el combate de la corrupción.
	El estudiante puede explicar el objetivo y la función de las políticas de integridad.	• Entender el rol de una ley de libertad de información. • Diseñar un Código de Ética/Conducta, explicar cómo funciona en comparación con las leyes y cumplir y determinar si sus acciones son conformes. • Entender el concepto de protección del arrepentido y explicar por qué los arrepentidos necesitan la protección de la ley.

Fuente: (OCDE, 2018[26]).

Recuadro 8.4. Involucrar a los estudiantes austríacos en ejercicios interactivos de integridad y lucha contra la corrupción

La Oficina Federal Anticorrupción (BAK) de Austria provee a los estudiantes de entre 14 y 18 años de edad formación anti-corrupción de dos maneras: un Evento anticorrupción y un Taller anticorrupción.

Desarrollado para llegar a más estudiantes y garantizar la sustentabilidad del contenido del curso, el Evento anticorrupción emplea una serie de estaciones para involucrar a los estudiantes en diferentes tópicos de prevención de la corrupción y promoción de la integridad. El Evento mezcla a los estudiantes por clase y grado, para permitir el desarrollo de nuevas estructuras de grupo y promover las capacidades de los estudiantes de trabajo en grupo.

A lo largo de ocho unidades de 45 minutos, el Taller anticorrupción utiliza una variedad de métodos de enseñanza y aprendizaje (cuestionarios, discusiones, representación de roles, charlas con un Investigador de Corrupción, etc.). El Taller apunta a ayudar a los estudiantes a reconocer y prevenir situaciones de corrupción y a sentirse seguros en su futura vida profesional diaria. El programa también apunta a desarrollar la capacidad de los estudiantes de evaluar la relación entre actividad económica y valores morales. El contenido del curso incluye los siguientes elementos: (i) definición del término “corrupción” y las formas de corrupción; (ii) razones y consecuencias de la corrupción y modelos para explicar los fenómenos de corrupción; (iii) prevención de la corrupción e instituciones e instrumentos en el combate a la corrupción.

Una de las actividades interactivas es el “Barómetro de Corrupción”: se colocan dos hojas de papel en el piso, una con la leyenda "Corrupción" y la otra con "Sin corrupción". El capacitador lee entonces posibles casos de corrupción, y los alumnos se desplazan, entre las dos hojas, según el nivel de corrupción que crean que corresponda a cada caso. Se les pide entonces justificar su decisión, y después del ejercicio, se reflexiona sobre cada caso y se discuten en mayor detalle.

Otra actividad es la sesión de “Representación de roles”, en la que se presentan casos de corrupción y se les da a los estudiantes una “tarjeta con un rol” para que lo expliquen. Uno de los casos, “Aceptación de regalos”, es el siguiente:

> *Claudia no es buena estudiante y podría no aprobar matemática. Su mamá coordina una reunión con la maestra de Claudia en la escuela. Durante la conversación, la mamá le regala a la maestra una hermosa lapicera. El director y una maestra de filosofía están presentes.*

Luego los estudiantes discuten una serie de preguntas en grupos, entre ellas:

1. ¿Cómo evaluarías la conducta de cada persona?
2. En tu opinión, ¿puede esto considerarse corrupción?
3. ¿Cómo deberían actuar estas personas adecuadamente?

Al final del curso, los estudiantes reciben un folleto denominado "Información sobre corrupción", que incluye una evaluación y un resumen del material tratado y también un formulario de crítica constructiva para completar, que se usa a los fines de mejorar la capacitación.

Fuentes: (Federal Bureau of Anti-Corruption, 2013[28]; Federal Bureau of Anti-Corruption, s.f.[29]).

Recuadro 8.5. Cambiando actitudes hacia la corrupción mediante la educación en Lituania

En Lituania, el organismo anticorrupción (Servicios Especiales de Investigación o STT), el Centro de Didáctica Moderna (MDC) [un centro no gubernamental de excelencia en planes de estudios y métodos de enseñanza] y un selecto grupo de maestros trabajaron en conjunto para integrar conceptos anticorrupción en asignaturas centrales, como historia, educación cívica y ética. En primer lugar, en 2002, el grupo diseñó un curso de capacitación para docentes en materia de anticorrupción para familiarizarlos con las leyes anticorrupción, definiciones y conceptos. Luego, el grupo hizo un esquema del plan de estudios nacional para identificar las áreas en donde podrían integrarse simplemente los conceptos sobre valores (equidad, honestidad e impacto en la comunidad) y anticorrupción. Una vez que el plan de estudios inicial fue desarrollado, los docentes lo probaron en los cursos durante un periodo piloto de 6 meses y refinaron sus clases en base de las respuestas obtenidas por parte de los estudiantes. El resultado final fue un plan de estudios que permitía a los estudiantes aprender por qué las actividades corruptas eran indeseables y cómo el comportamiento ético podía aplicarse en su vida personal para abordar estos dilemas.

Luego del periodo piloto, el MDC y consultores del Centro de Desarrollo de Educación, un organismo dependiente del Ministerio de Educación, compilaron una serie de lecciones modelo, obtenidas del periodo piloto en un manual para que los restantes docentes usaran en sus clases. Las lecciones podían ser adaptadas por los docentes para que se adecúen al contexto de su clase, pero siempre eran lo suficientemente completas como para ser usadas en su totalidad. Las lecciones también reconocían las distintas capacidades de aprendizaje de los diferentes grupos etarios, con lecciones para los estudiantes más jóvenes haciendo énfasis en valores, tales como la equidad y la honestidad, y lecciones para los estudiantes mayores haciendo énfasis en cuestiones más complejas, como un análisis histórico de los impactos a largo plazo de la corrupción.

Con el paso de los años, el programa se ha expandido, pasó de ser un aprendizaje en el aula a comprometer a los estudiantes a participar con las ONG anticorrupción locales y los gobiernos municipales y así aplicar sus conocimientos de manera tangible. Por ejemplo, en una ciudad lituana, el asesor local de lucha contra la corrupción presentó, a

los alumnos, las áreas de riesgo de corrupción en la administración local y los planes del municipio para enfrentar esos riesgos. Los alumnos participaron entonces en la inspección de registros de empleados, como lo haría un funcionario de gobierno, para verificar irregularidades y posibles áreas de abuso de recursos públicos, tales como vehículos oficiales y tarjetas para carga de combustible.

Fuente: (Gainer, 2015[30]).

8.4.2. El Instituto Nacional de Formación Docente podría incorporar en los diseños curriculares capacitación en materia de integridad pública

Una exitosa implementación de la formación en integridad pública depende de que los docentes puedan impartir eficazmente estas currículas en el aula. La capacitación docente en los conceptos de integridad y de rechazo a la corrupción, así como aquella sobre cómo abordar temas sociales difíciles en el aula, es un componente crucial de los esfuerzos curriculares. La capacitación docente puede dotar a aprendices y profesionales experimentados de habilidades, conocimientos y confianza para contrarrestar los retos sociales contemporáneos, tales como la corrupción (Starkey, 2013[31]). Capacitar en integridad y rechazo a la corrupción también puede establecer estándares normativos para los docentes, como el concepto de que ellos tienen la obligación moral de desafiar a la corrupción y ayudar a sus estudiantes a sobrellevar los dilemas éticos difíciles que puedan encontrarse. La capacitación docente puede tomar muchas formas, que van desde cursos durante los programas de formación docente y de capacitación profesional, hasta seminarios y kits de materiales preparados por instituciones gubernamentales o actores de la sociedad civil.

En Argentina, la capacitación docente inicial y continua está consagrada en la Ley Federal de Educación y coordinada a través del Instituto Nacional de Formación Docente (INFD). En cada provincia, los diseños curriculares de capacitación docente incluyen una asignatura de ética y formación ciudadana, que aborda conceptos como el conflicto en la sociedad, las normas y el papel del Estado. Actualmente, los conceptos relacionados con integridad pública y prevención de la corrupción no están incluidos. El INFD podría desarrollar guías para que las provincias incluyan contenido relacionado con integridad y anticorrupción en los respectivos módulos de ética y ciudadanía de los diseños curriculares. Las guías podrían proponer desarrollar módulos de conceptos de integridad y corrupción, así como estrategias para cultivar un entorno de clase abierta y manejar conversaciones difíciles (véanse Recuadro 8.6 y Recuadro 8.7).

Recuadro 8.6. Capacitación a los docentes para la enseñanza anti-corrupción en Lituania

Como parte del desarrollo del currículo anticorrupción en Lituania, se identificaron dos objetivos en el proyecto para apoyar a los docentes en la integración de contenidos anticorrupción en sus planes de estudio: 1) preparar un programa de formación continua de educación anti-corrupción y 2) preparar un equipo de docentes capaces de asesorar y capacitar a otros docentes.

En febrero de 2004, el equipo del proyecto preparó un curso de capacitación para docentes, así como un programa de formación continua. Entre marzo y agosto de 2004, se llevaron a cabo una serie de talleres y seminarios de capacitación docente, en donde se trataron los siguientes temas:

- Metodología del pensamiento crítico para la educación contra la corrupción
- Fundamentos de la enseñanza para adultos
- Principios de planificación estratégica
- Desarrollo del programa de educación continua contra la corrupción

Entre septiembre y diciembre de 2004, se preparó y se hizo una prueba piloto del programa de formación continua en varias regiones. Los resultados de la prueba piloto enriquecieron con varias actualizaciones al programa. El programa resultante, "Oportunidades de Educación anti-corrupción para la escuela secundaria", es parte de la capacitación permanente ofrecida por el Centro de Didáctica Moderna, un centro de excelencia para planes de estudios y métodos de enseñanza. El programa pretende dar a los docentes información sobre corrupción y educación contra la corrupción, así como alentarlos a aplicar elementos de la educación contra la corrupción en la planificación de sus clases y en sus actividades extracurriculares.

Fuente: (Modern Didactics Centre, 2004[32])

Recuadro 8.7. Crear clases y un ámbito escolar abiertos

Una clase y un ámbito escolar abiertos son componentes esenciales en una educación eficaz en materia de integridad pública y del programa anti-corrupción. Se ha demostrado que un entorno abierto fomenta el aprendizaje, los estudiantes comparten sus experiencias personales y aprenden unos de otros. Asimismo, un entorno abierto puede modelar las conductas esperadas y las reglas de una sociedad democrática, lo cual puede influir positivamente en la asimilación de estos valores y el futuro comportamiento cívico (Ainley, Schulz and Friedman, 2009[33]).

La experiencia obtenida de intervenciones educativas exitosas resalta el rol de una escuela y entorno áulico abiertos e identifica cuatro componentes principales interrelacionados para la planificación y el dictado de una enseñanza eficaz:

1. Facilitar un discurso de clase abierta y una pedagogía dialógica para permitir que los estudiantes se abran en cuanto a sus valores y percepciones.
2. Valorar y respetar a los estudiantes y sus experiencias, permitiéndoles aprovechar su conocimiento contextual y experiencias para inspirar la acción y el compromiso ciudadano.
3. Asegurar un enfoque de escuela en su conjunto, en donde el ámbito escolar otorgue derechos y responsabilidades legítimas a todos sus miembros, modelando los comportamientos democráticos y respetuosos en todas sus acciones. Este componente también aboga por una voz estudiantil que no sea solamente escuchada sino también honrada y se crea confiable.
4. Crear y sostener una estructura de apoyo al docente y otros miembros del personal para que se involucren en estos procesos y respalden la transformación de la escuela en su conjunto. Esto es también un elemento crítico de una escuela y un ámbito escolar abiertos (Deakin Crick, Taylor and Ritchie, 2004[34]).

Se ha comprobado que los estudiantes que aprenden en un ámbito de clase abierta desarrollan cualidades de empatía, pensamiento crítico, la capacidad de entender las creencias, intereses y puntos de vistas de otros, así como la capacidad de razonar sobre cuestiones controvertidas y elegir diferentes alternativas (Van Driel, Darmody and Kerzil, 2016[35]).

Fuentes: (Van Driel, Darmody and Kerzil, 2016[35]; Deakin Crick, Taylor and Ritchie, 2004[34]; Ainley, Schulz and Friedman, 2009[33]).

8.4.3. El Ministerio de Educación y la Oficina Anticorrupción podrían asociarse con universidades para introducir la integridad y la lucha contra la corrupción en todos sus programas de grado

Como futuros empleados, los estudiantes de secundario completo necesitan el conocimiento y las habilidades para cumplir con requisitos éticos, así como necesitan ser capaces de enfrentar desafíos de integridad que puedan suscitarse. Se ha demostrado que la incorporación de formación ética en los planes de estudios universitarios puede incrementar la exposición de los estudiantes a una serie de cuestiones éticas y mejorar su sensibilidad ética, un componente crítico del proceso de toma de decisiones éticas (Martinov-Bennie and Mladenovic, 2015[36]). Además se ha demostrado que incluso los programas éticos de corta duración, consistentes en tres exposiciones, respaldaron el desarrollo de una sensibilidad ética entre los estudiantes (Clarkeburn, Downie and Matthew, 2002[37]). No obstante, tales intervenciones pueden ser temporarias, ya sea debido al contenido del plan de estudios o las influencias del ambiente. Para contrarrestar el efecto temporario de la formación ética, se sugiere complementar el trabajo de cursos terciarios/universitarios con aprendizaje empírico y técnicas de inmersión para brindarle a los estudiantes la oportunidad de experimentar y practicar las consideraciones éticas (Bampton and Maclagan, 2005[38]; Christensen et al., 2007[39]).

Asimismo, para ser efectiva, la capacitación en materia de integridad no debería limitarse a ciertas profesiones. Mientras que ciertos sectores se encuentran frente a un mayor riesgo de corrupción y fraude, las violaciones de integridad pueden estar en todos los sectores. Además, como es más probable que los empleados cambien de empleo varias veces, los estudiantes terciarios y universitarios recibirían mejor educación con una formación de integridad incorporada en sus planes de estudios.

Junto con la OA, el ME podría asociarse con las universidades para desarrollar módulos sobre integridad y rechazo a la corrupción e incorporarlos en materias existentes, tales como derecho, economía, economía empresarial, ingeniería y arquitectura y administración pública. Una manera posible de alcanzar lo antedicho podría ser a través de un Memorándum de Entendimiento entre el MED, la OA y las universidades interesadas. La Iniciativa Académica contra la Corrupción (ACAD) contiene amplio material de recursos sobre el que las universidades se podrían basar para diseñar sus propios módulos (véase el Recuadro 8.8). La OA podría también alentar a las universidades a que firmen la Declaración de Poznan, que brinda claras recomendaciones a las universidades para incorporar la integridad y la lucha contra la corrupción en sus cursos (véase el Recuadro 8.9).

Recuadro 8.8. Iniciativa Académica Anticorrupción (ACAD) de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)

La iniciativa ACAD tiene como objetivo facilitar el intercambio de planes de estudios y las mejores prácticas entre las universidades educativas. La ACAD es un proyecto académico colaborativo que pretende proporcionar mecanismos de apoyo académico para la lucha contra la corrupción, tales como publicaciones académicas, casos prácticos y materiales de referencia que pueden ser usados por las universidades y otras instituciones académicas en sus programas académicos. De esta manera, la ACAD aspira a alentar la enseñanza de temas relativos a la lucha contra la corrupción como parte de sus cursos para varias disciplinas, tales como el derecho, la economía, la criminología y la ciencia política y a mitigar la actual ausencia de materiales educativos anticorrupción interdisciplinarios adecuados para su uso tanto en el nivel universitario como en posgrados. La ACAD ha desarrollado un modelo de curso completo de lucha contra la corrupción, un menú organizado sistemáticamente de recursos y una variedad de herramientas de enseñanza; todos disponibles gratuitamente en el sitio web (UNODC, s.f.[40]).

Los académicos a menudo arguyen que los planes de estudios ya están demasiado sobrecargados y la incorporación de temas aumenta la carga. No obstante, la iniciativa enfatiza que existen oportunidades para sinergias y cuestiones complementarias en donde la ética y la lucha contra la corrupción pueden enfatizarse sin necesariamente expandir la carga para los estudiantes y los docentes universitarios. El fundamento de la incorporación de la ética y la integridad en todos los cursos universitarios es que existe una oferta insuficiente de profesionales y graduados que sean capaces de resolver dilemas éticos y que cuenten con habilidades de pensamiento crítico.

Fuentes: (UNODC, s.f.[40]), OCDE/U4 (próximamente) Promoting a culture of integrity through education.

Recuadro 8.9. La Declaración de Poznan

La incorporación de la ética y la lucha contra la corrupción en la educación superior es promovida a nivel mundial por el Grupo Compostela de Universidades, el Consorcio Mundial de Universidades (*World University Consortium*) y la Academia Mundial de Arte y Ciencias (*World Academy of Art and Science*), una red mundial de más de 700 docentes universitarios. El instrumento de incorporación es la Declaración de Poznan, que une a la educación superior con los estados, las empresas y la sociedad civil en la lucha contra la corrupción.

En septiembre de 2014, se firmó la declaración, bajo el título "Promoción del capital social, la salud y el desarrollo en la universidad en su conjunto". La declaración se basa en el reconocimiento de que el sistema educativo ha estado produciendo individuos orientados hacia un limitado individualismo y en consecuencia, la educación superior requiere la adopción de un enfoque más holístico que enfatice la ética y la integridad no solo para los estudiantes de derecho y administración pública, sino también para todos los cursos universitarios, a fin de iniciar una cadena causal que promueva la confianza y que pueda mejorar la calidad del gobierno y por consiguiente el nivel de vida y el bienestar de los ciudadanos (Tannenberg, Rothstein and Levi, 2014[41]). La declaración exhorta a:

- Adoptar un enfoque inter-facultades para incluir la formación en ética y anti-corrupción en todos los planes de estudios universitarios.
- Alentar a los académicos y profesores a facilitar la incorporación de temas éticos en sus clases.
- Volver a enfatizar la ética como el pilar de las identidades profesionales que fija los límites del comportamiento futuro aceptable.
- Las universidades deberían asegurar la transparencia, la rendición de cuentas y la imparcialidad en la enseñanza, la investigación y la evaluación de los estudiantes, así como en la admisión de estudiantes, el otorgamiento de diplomas, las promociones y otras áreas de la vida universitaria.

En miras a la inclusión de los componentes de ética y anti-corrupción en los planes de estudio existentes, la declaración sugiere lo siguiente:

- Llevar la corrupción a la clase haciendo notar el creciente cuerpo de investigación que comprueba la correlación entre la corrupción y otros aspectos de la vida, tales como la salud, el desarrollo, la confianza social y la calidad del gobierno.
- Concientizar sobre la existencia de leyes anticorrupción locales vigentes, así como de iniciativas regionales e internacionales de lucha contra la corrupción.
- Organizar seminarios de discusión sobre valores y reglas que deberían regir las interacciones sociales.
- Usar como una herramienta de enseñanza casos prácticos de la práctica profesional real con los cuales los estudiantes puedan relacionarse.
- Usar programas de educación virtual (*e-learning*), videoconferencias y aplicaciones que puedan brindar una capacitación en dilemas éticos a través de estimulación que incentive al estudiante a tomar una decisión o adoptar una medida adecuada.

Fuentes: (Tannenberg, Rothstein and Levi, 2014[41]); OECD/U4 (próximamente) *Promoting a culture of integrity through education*.

Propuestas de acción

Crear conciencia en la sociedad acerca de los beneficios de la integridad y reducir la tolerancia a la violación de normas de integridad pública

- La Oficina Anticorrupción podría tener un papel activo, mediante campañas de concientización, en la comunicación a los ciudadanos de sus roles y responsabilidades en el respeto de la integridad pública.
- Podría institucionalizarse dentro de la OA una unidad de comunicación para la sociedad en su conjunto, dependiente de la Subsecretaría de Integridad y Transparencia y asignársele responsabilidades para la implementación de programas de concientización.
- La Oficina Anticorrupción podría desarrollar una estrategia de comunicaciones a la sociedad que identifique el público destinatario, los mensajes clave, los canales de comunicación y los resultados esperados. Las campañas de concientización deberían ser personalizadas de acuerdo con el público destinatario, generar responsabilidad comunitaria, aumentar el sentido de intermediación y alentar la acción.
- La Oficina Anticorrupción podría desarrollar una campaña de concientización que comunique historias exitosas de cambios de comportamiento en todo el gobierno. La campaña podría destacar a "los servidores públicos éticos comunes" que han contribuido a cambiar la forma en que sus equipos trabajan para la integridad en el gobierno argentino. Los servidores prometen honrar estos valores como una cuestión de respeto hacia el público a quien sirven y convocan a los ciudadanos a retribuir ese respeto confiando en ellos para que sirvan al interés público.
- A través de un Memorándum de Entendimiento, la Oficina Anticorrupción podría asignar responsabilidad a otros organismos gubernamentales que tratan con áreas de alto riesgo, incluyendo, aunque no limitándose, al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad, el Ministerio de Salud y el Ministerio de Desarrollo Social para incorporar campañas de concientización a los ciudadanos relativas a la integridad y anticorrupción en sus respectivas áreas.
- Las medidas formadoras de conciencia e identidad podrían sustentarse con intervenciones conductuales que creen prominencia de las reglas morales e identidades.

Comprometerse con el sector privado para mantener la integridad en las actividades comerciales

- Los lineamientos preparados por la Oficina Anticorrupción podrían enfatizar cómo trascender el mero cumplimiento formal.
- La Oficina Anticorrupción podría desarrollar una guía para la verificación independiente de la calidad de los programas de integridad empresarial.

Brindar formación cívica en integridad pública en las escuelas

- El Ministerio de Educación y la Oficina Anticorrupción podrían ampliar el programa educativo de lucha contra la corrupción para estudiantes de escuelas secundarias e implementarlo a nivel secundario y primario en la asignatura Formación ética y ciudadana. A tal fin, el Ministerio de Educación podría firmar

un convenio con la Oficina Anticorrupción que disponga las funciones y responsabilidades de ambas entidades al cooperar en el desarrollo y la introducción de la educación en integridad pública en los planes de estudio. El acuerdo debería garantizar que para su implementación también se asignen responsabilidades al Consejo Federal de Educación

- El Ministerio de Educación podría desarrollar un Plan de Acción para crear e implementar materiales para la educación en integridad pública. El Plan de Acción debería identificar en términos claros las tareas específicas, los organismos responsables, los resultados esperados y plazos, así como los indicadores para evaluar el impacto.
- El Plan de Acción podría incluir el diseño del marco de resultados de aprendizaje, el diseño de los materiales de enseñanza y aprendizaje, el proceso de capacitación docente y los procesos de prueba y revisión. El Plan de Acción podría también contener una disposición para desarrollar un marco de supervisión y evaluación a fin de evaluar el impacto en el conocimiento y habilidades de los estudiantes.
- El marco de resultados de aprendizaje debería identificar conocimientos, habilidades y actitudes principales para los estudiantes argentinos en relación con la integridad pública y la lucha contra la corrupción. Los materiales de enseñanza y aprendizaje deberían basarse en el marco de resultados de aprendizaje, adaptados adecuadamente a los grupos etarios específicos y debería incluir actividades para que los estudiantes apliquen su conocimiento en integridad en la forma correspondiente.
- El Instituto Nacional de Formación Docente (INFD) podría desarrollar guías para incluir contenido relacionado con la integridad y la lucha contra la corrupción en el plan de estudios de educación cívica y ética. Las guías podrían sugerir desarrollar módulos sobre conceptos básicos de corrupción e integridad, así como estrategias para cultivar un entorno de clase abierta y manejar conversaciones difíciles.
- El Ministerio de Educación y la Oficina Anticorrupción podrían asociarse con universidades, a través de Memorándums de Entendimiento, para introducir la integridad y la lucha contra la corrupción en todos sus programas de grado.
- El Ministerio de Educación y la Oficina Anticorrupción podrían alentar a las universidades a que firmen la Declaración de Poznan y empleen los recursos de enseñanza disponibles gratuitamente a través de la Iniciativa Académica Anti-Corrupción (ACAD) de la UNODC para incorporar la formación en integridad y anti-corrupción en todas las áreas del plan de estudios universitario.

Referencias

Ainley, J., W. Schulz and T. Friedman (2011), *ICCS 2009 Latin American Report: Civic knowledge and attitudes among lower-secondary students in six Latin American countries*, IEA, Amsterdam. [23]

Ainley, J., W. Schulz and T. Friedman (2009), *ICCS 2009 Asian report : civic knowledge, attitudes, and engagement among lower secondary students in five Asian countries*, International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA), https://eric.ed.gov/?id=ED544595 (consultado el 23 de marzo de 2018). [33]

Bampton, R. and P. Maclagan (2005), "Why teach ethics to accounting students? A response to the sceptics", *Business Ethics: A European Review*, Vol. 14/3, pp. 290-300, http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-8608.2005.00410.x. [38]

Barkan, R., S. Ayal and D. Ariely (2015), "Ethical dissonance, justifications, and moral behaviour", *Current Opinion in Pyschology*, Vol. 6, http://ac.els-cdn.com/S2352250X15001955/1-s2.0-S2352250X15001955-main.pdf?_tid=b3a3791e-776a-11e7-bf6d-00000aacb35d&acdnat=1501668763_299b87614a875133c38e98995bedaacb (consultado el 2 de agosto de 2018). [11]

Barr, A. and D. Serra (2010), "Corruption and culture: an experimental analysis", *Journal of Public Economics*, Vol. 94. [7]

Camerer, C. (2011), *Behavioral Game Theory : Experiments in Strategic Interaction.*, Princeton University Press. [10]

Centro de Opinión Pública de la Universidad de Belgrano (2016), *Percepciones sobre la Corrupción*, http://www.ub.edu.ar/centros_de_estudio/copub/sondeos_archivos/Percepciones_sobre_corrupcion.pdf (consultado el 2 de noviembre de 2017). [5]

Centro de Opinión Pública de la Universidad de Belgrano (2013), *Qué piensa la gente de la corrupción*, http://www.ub.edu.ar/centros_de_estudio/copub/sondeos_archivos/que-piensa-la-gente-sobre-la-corrupcion.pdf (consultado el 2 de noviembre de 2017). [4]

Christensen, L. et al. (2007), "Ethics, CSR, and Sustainability Education in the Financial Times Top 50 Global Business Schools: Baseline Data and Future Research Directions", *Journal of Business Ethics*, Vol. 73/4, pp. 347-368, http://dx.doi.org/10.1007/s10551-006-9211-5. [39]

Clarkeburn, H., J. Downie and B. Matthew (2002), "Teaching in Higher Education Impact of an Ethics Programme in a Life Sciences Curriculum", *Teaching in Higher Education*, Vol. 7/1, pp. 65-79, http://dx.doi.org/10.1080/13562510120100391. [37]

Deakin Crick, R., M. Taylor and S. Ritchie (2004), *A systematic review of the impact of citizenship education on the provision of schooling*, EPPI-Centre, Social Science Research Unit, Institute of Education, https://eppi.ioe.ac.uk/cms/Portals/0/PDF%20reviews%20and%20summaries/cit_rv1.pdf?ver=2006-03-02-124739-170 (consultado el 23 de marzo de 2018). [34]

Federal Bureau of Anti-Corruption (2013), *Anti-Corruption Training for Students of 14-18 Years", Presentation to the 4th UNCAC Working Group 26-28 August 2013*, https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/workinggroup4/2013-August-26-28/Presentations/Austria_Meixner_Anti-Corruption_Training_2.pdf. [28]

Federal Bureau of Anti-Corruption (s.f.), *Anti-Corruption Training in the field of education*. [29]

Fisman, R. and E. Miguel (2008), *Economic Gangsters: Corruption, Violence and the Poverty of Nations*, Princeton University Press. [6]

Fraillon, J., W. Schulz and J. Ainley (2009), *ICCS 2009 Asian Report: Civic knowledge and attitudes among lower-secondary students in five Asian countries*, IEA, Amsterdam, http://www.iea.nl/fileadmin/user_upload/Publications/Electronic_versions/ICCS_2009_Asian_Report.pdf. [24]

Gachter, S. and J. Schulz (2016), "Intrinsic honesty and the prevalence of rule violations across societies", *Nature*, Vol. 531, http://dx.doi.org/10.1038/nature17160. [8]

Gainer, M. (2015), *Shaping Values for a New Generation: Anti-Corruption Education in Lithuania, 2002–2006*, Princeton University, https://successfulsocieties.princeton.edu/sites/successfulsocieties/files/MG_NORMS_Lithuania_1.pdf. [30]

Gingerich, D. et al. (2015), "Corruption as a Self- Fulfilling Prophecy: Evidence from a Survey Experiment in Costa Rica". [13]

Government of Argentina (s.f.), *Ley de Educación Nacional*, http://www.me.gov.ar/doc_pdf/ley_de_educ_nac.pdf (consultado el 26 de junio de 2017). [25]

Government of Canada (2017), *Guide to the Ineligibility and Suspension Policy*, https://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/ci-if/guide-eng.html (consultado el 5 de julio de 2018). [22]

Integrity Action (2017), *Can girls use social accountability to challenge social gender norms? Palestinian girls monitoring the construction of a swimming pool in Arraba | Integrity Action*, https://integrityaction.org/case-study/can-girls-use-social-accountability-challenge-social-gender-norms-palestinian-girls (consultado el 30 de mayo de 2018). [27]

Köbis, N. et al. (2015), ""Who doesn't?" - The impact of descriptive norms on corruption", *PLoS ONE*, http://dx.doi.org/10.1371/journal.pone.0131830. [12]

Krawiec, K. (2003), "Cosmetic Compliance and the Failure of Negotiated Governance", *Washington University Law Quarterly*, Vol. 81. [17]

Lambsdorff, J. (2015), "Preventing corruption by promoting trust – insights from behavioral science", *Passauer Diskussionspapiere*, No. V-69-15, Universität Passau, Passau, http://dx.doi.org/10.13140/RG.2.1.3563.4006. [18]

Langevoort, D. (2016), "Cultures of Compliance Cultures of Compliance", *American Criminal Law Review*, http://scholarship.law.georgetown.edu/facpub/1799. [16]

Latinobarómetro (2017), *Latinobarómetro Database*, http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp (consultado el 13 de agosto de 2018). [3]

Mann, C. (2011), *Behaviour changing campaigns: success and failure factors*, U4 Anti-Corruption Resource Centre, Bergen, http://www.u4.no/publications /behaviour-changing-campaigns-success-and-failure-factors/. [9]

Martinov-Bennie, N. and R. Mladenovic (2015), "Investigation of the Impact of an Ethical Framework and an Integrated Ethics Education on Accounting Students' Ethical Sensitivity and Judgment", *Journal of Business Ethics*, Vol. 127/1, pp. 189-203, http://dx.doi.org/10.1007/s10551-013-2007-5. [36]

Modern Didactics Centre (2004), *Education Against Corruption/in-service training*, http://www.sdcentras.lt/antikorupcija/en/kt.htm (consultado el 12 de marzo de 2018). [32]

OCDE (2018), *Education for Integrity: Teaching on Anti-Corruption, Values and the Rule of Law*, OECD, Paris, http://www.oecd.org/governance/ethics/education-for-integrity-web.pdf (consultado el 19 de abril de 2018). [26]

OCDE (2018), *La integridad pública desde una perspectiva conductual: El factor humano como herramienta anticorrupción*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264306745-es. [14]

OCDE (2017), *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública*, http://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf. [1]

Starkey, H. (2013), "Teaching the teachers", in Sweeney, G., K. Despota and S. Lindner (eds.), *Transparency International Global Corruption Report: Education*, Routledge, New York. [31]

Tannenberg, M., B. Rothstein and L. Levi (2014), *Poznan Declaration: Whole-of-University Promotion of Social Capital, Health and Development*, http://www2.usc.es/export9/sites/www2/gcompostela/en/descargas/ENThe_Poznan_Declaration.pdf. [41]

Taylor, A. (2017), "The Five Levels of an Ethical Culture About This Report", BSR, San Francisco, https://www.bsr.org/reports/BSR_Ethical_Corporate_Culture_Five_Levels.pdf (consultado el 21 de julio de 2017). [19]

Transparency International (2017), *People and Corruption: Latin America and the Caribbean*, https://www.transparency.org/_view/publication/7983 (consultado el 2 de noviembre de 2017). [2]

Transparency International (2012), *Assurance Framework for Corporate Anti-Bribery Programmes*, Transparency International, Berlin, https://www.transparency.org/whatwedo/publication/assurance_framework_for_corporate_anti_bribery_programmes. [20]

UK Ministry of Justice (2010), *Guidance about procedures which relevant commercial organisations can put into place to prevent persons associated with them from bribing*, https://www.justice.gov.uk/downloads/legislation/bribery-act-2010-guidance.pdf. [21]

UNODC (2013), *A Resource Guide on State Measures for Strengthening Corporate Integrity*, https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/Resource_Guide_on_State_Measures_for_Strengthening_Corporate_Integrity.pdf. [15]

UNODC (s.f.), *ACAD Initiative*, http://www.track.unodc.org/Education/Pages/ACAD.aspx. [40]

Van Driel, B., M. Darmody and J. Kerzil (2016), *Education policies and practices tto foster tolerance, respect for diversity and civic responsibility in children and young people in the EU*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, http://dx.doi.org/10.2766/46172. [35]

Capítulo 9. Propuestas de Acción

Con el objetivo de facilitar y promover el diálogo sobre políticas en Argentina, la siguiente tabla ofrece una visión general de las 197 acciones propuestas en los diferentes capítulos del Estudio de Integridad, identificando la(s) posible(s) unidad(es) responsable(s) y si las acciones podrían ser implementadas a corto, mediano o largo plazo, Para el caso de las medidas que requerirían cambios legislativos, no se puede atribuir una responsabilidad clara a una sola unidad y a su vez los resultados son inciertos. Sin embargo, tomando como punto de partida la Recomendación del Consejo de la OCDE, el gobierno podría comprometerse a promover un debate sobre cómo avanzar, o incluso proponer un proyecto de reforma. Cuando ha sido posible la tabla indica qué entidad gubernamental podría promover determinadas propuestas. Sin embargo, lo ideal sería que tales discusiones y propuestas de reformas legislativos fueran tema de la recomendada Comisión de Integridad y Transparencia.

Capítulo 1. Hacia un sistema de integridad pública coherente y coordinado en Argentina

Garantizar políticas de integridad en todos los poderes y niveles de gobierno de Argentina

Acciones especificas	Principal(es) entidad(es) responsable(s)	Término de ejecución
1.Requerir y establecer una autoridad responsable de aplicación, como dispone la propia ley de ética pública	Poder Legislativo	Corto plazo
2. Requerir y establecer una autoridad responsable de aplicación, como dispone la propia ley de ética pública	Poder Judicial de la Nación	Corto plazo
3. Requerir y establecer una autoridad responsable de aplicación, como dispone la propia ley de ética pública	Ministerio Público Fiscal de la Nación	Corto plazo
4. Requerir y establecer una autoridad responsable de aplicación, como dispone la propia ley de ética pública	Ministerio Público de Defensa	Corto plazo
5. Requerir y establecer una autoridad responsable de aplicación, como dispone la propia ley de ética pública	Consejo de la Magistratura	Corto plazo
6. Establecer un diálogo de políticas entre los distintos poderes, a través de reuniones periódicas entre las autoridades de aplicación de la ley de ética pública	Autoridades de aplicación (rotativamente)	Mediano plazo
7. Realizar un informe exhaustivo de la calidad y el nivel de implementación de las leyes de ética pública existentes en las provincias.	Oficina Anticorrupción	Corto plazo
8. Discutir y elaborar una propuesta concreta para reformar la ley de ética pública, incorporando la implementación de un Consejo Federal para la Integridad dirigido por la Oficina Anticorrupción.	Foro Permanente de Fiscalías de Investigaciones Administrativas y Oficina Anticorrupción	Corto/Mediano plazo
9. Desarrollar guías para los sistemas de integridad provinciales en coherencia con la ley ética pública a nivel nacional.	Foro Permanente de Fiscalías de Investigaciones Administrativas y Oficinas Anticorrupción / Consejo Federal para la Integridad	Corto/Mediano plazo
10. Promover un debate informado sobre los desafíos vinculados a la corrupción, basado en evidencia, con datos comparativos de las provincias, municipalidades y recolectados mediante encuestas.	Instituto Nacional de Estadística y Censos	Corto plazo

Mejorar la coordinación y extensión de las políticas de integridad en el Poder Ejecutivo Nacional

Acciones especificas	Principal(es) entidad(es) responsable(s)	Término de ejecución
11. Unir las mesas de trabajo sobre integridad y reforma administrativa para institucionalizar una Comisión Nacional para la Integridad y la Transparencia como mecanismo de coordinación formal en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional. La comisión sería organizada por la Jefatura de Gabinete de Ministros y dirigida por la Oficina Anticorrupción.	Jefatura de Gabinete de Ministros	Mediano plazo
12. Evaluar las fortalezas, debilidades, oportunidades y desafíos que enfrentan las unidades de ética y transparencia (UET) existentes en el Ejecutivo y en las empresas estatales.	Oficina Anticorrupción	Corto plazo
13. Desarrollar una propuesta de política que asigne la función de promover la integridad y transparencia en la estructura organizacional de las entidades públicas, separando claramente esta función de la tarea de detectar infracciones individuales, así como de la investigación y cumplimiento (como ser puntos de contacto dedicados a la integridad).	Oficina Anticorrupción	Corto plazo
14. Proporcionar orientación y apoyo para implementar puntos de contacto de integridad en cada entidad pública piloto seleccionada para extraer lecciones y ajustar la política.	Oficina Anticorrupción	Corto plazo
15. Implementar puntos de contacto de integridad con el apoyo y siguiendo las directrices de la Oficina Anticorrupción en entidades piloto, seleccionadas en el Poder Ejecutivo Nacional.	Entidades públicas piloto seleccionadas en el poder ejecutivo nacional	Corto plazo
16. Establecer una red de puntos de contacto de integridad.	Oficina Anticorrupción	Corto plazo

Desarrollar un enfoque estratégico de integridad pública en el Poder Ejecutivo Nacional

Acciones especificas	Principal(es) entidad(es) responsable(s)	Término de ejecución
17. Decidir y coordinar el desarrollo de una Estrategia Nacional de Integridad para el Poder Ejecutivo.	Jefatura de Gabinete de Ministros	Corto plazo
18. Dirigir un ejercicio estratégico de planificación participativa para el desarrollo conjunto de una Estrategia Nacional de Integridad con objetivos estratégicos y prioridades para el sistema de integridad pública.	Oficina Anticorrupción	Corto/Mediano plazo
19. Operacionalizar la Estrategia Nacional de Integridad en entidades públicas y/o sectores, con objetivos específicos y acciones a nivel organizativo y/o sectorial.	Ministerios competentes	Mediano plazo
20. Apoyar y guiar a los ministerios en la implementación de la Estrategia Nacional de Integridad en las diferentes entidades	Oficina Anticorrupción (contenido) y Secretaría de Gobierno de Modernización (metodología)	Mediano plazo

Fortalecer la organización y el enfoque de la Oficina Anticorrupción

Acciones especificas	Principal(es) entidad(es) responsable(s)	Término de ejecución
21. Asegurar y comunicar la separación estricta de las dos subsecretarías no solo a nivel interno sino también a los actores externos interesados.	Oficina Anticorrupción	Corto plazo
22. Invertir y dar más visibilidad a la función preventiva y de asesoría a través de un fortalecimiento de su Subsecretaría de Integridad y Transparencia, mediante el desarrollo de capacidades internas y convocando recursos humanos adecuados.	Oficina Anticorrupción	Corto plazo
23. Fortalecer las capacidades analíticas y de desarrollo organizacional de la OA, a través de capacitaciones o de la contratación de personal especializado, con el objeto de cumplir con sus funciones en relación al desarrollo de una Estrategia Nacional de Integridad y de proveer asesoramiento a entidades públicas.	Oficina Anticorrupción	Corto plazo
24. Desarrollar una estrategia de comunicación dirigida a clarificar y enfatizar su rol preventivo, y que pone especial atención en destacar soluciones, buenas prácticas y éxitos, en vez de ser orientada en torno a la problemática que plantean los casos de corrupción y los costos de la corrupción. En este contexto, incluso se podría promover una discusión sobre ventajas y desventajas de reposicionar la Oficina Anticorrupción como una "Oficina de Integridad" para dar mayor visibilidad a su trabajo preventivo.	Oficina Anticorrupción	Corto plazo
25. Fortalecer el sistema de justicia y en particular la Fiscalía de Investigaciones Administrativas (PIA), la Procuración General de la Nación y el Consejo de la Magistratura	Fiscalía de Investigaciones Administrativas (PIA), Procuración General de la Nación, Consejo de la Magistratura	Mediano/largo plazo
26. Otorgar a la Oficina Anticorrupción un mayor grado de autonomía organizacional e independencia financiera. Se recomendaría apuntar hacia un estatus similar al que tiene la Unidad de Información Financiera (UIF), que permitiría a la OA decidir sobre sus propias políticas de recursos humanos. Así podría alinear la descripción de los puestos a las necesidades existentes y contratar por mérito un personal profesional y multidisciplinario alineado con sus necesidades en relación al diseño de políticas e investigaciones..	Oficina Anticorrupción	Corto plazo
27. Introducir medidas de mitigación de riesgos de integridad internos de la OA, en particular a través de la gestión de recursos humanos, y brindar acceso a oportunidades de formación y asesoramiento ante dilemas éticos o situaciones de conflicto de intereses a sus empleados.	Oficina Anticorrupción	Corto plazo
28. Establecer procedimientos formales para seleccionar y remover al titular de la Oficina Anticorrupción. Por ejemplo, la selección y remoción del titular de la Oficina Anticorrupción podría inspirarse en la Ley de Acceso a la Información Pública (artículos 20 a 23 de la Ley 27.275) o en la de la Unidad de Información Financiera (artículos 9 y 10 de la Ley 25.246).	Oficina Anticorrupción	Corto plazo

Capítulo 2. Fortalecer políticas de integridad basadas en evidencia en Argentina

Implementar un sistema de monitoreo y evaluación de las políticas de integridad argentinas

Acciones especificas	Principal(es) entidad(es) responsable(s)	Término de ejecución
29. Identificar un conjunto de indicadores que midan tanto las acciones concretas derivadas de los objetivos estratégicos como los resultados esperados de la Estrategia Nacional de Integridad (capítulo 1).	Oficina Anticorrupción	Mediano plazo
30. Establecer un sistema central de monitoreo de integridad en la Secretaría para el Fortalecimiento Institucional bajo la JGM.	Jefatura de Gabinete de Ministros	Mediano plazo
31. Integrar los indicadores de integridad que miden la implementación y los resultados de los objetivos de integridad en el monitoreo nacional más amplio a través del Sistema de Gestión Basada en Resultados (GpR), conducido por la JGM en cooperación con la Secretaría de Gobierno de Modernización y el Ministerio de Finanzas. En este sistema todos los ministerios cargan la información requerida en una plataforma online.	Jefatura de Gabinete de Ministros	Mediano plazo
32. Discutir regularmente el progreso y los desafíos en la Comisión para la Integridad y la Transparencia, según se ha recomendado (capítulo 1)	Comisión Nacional para la Integridad y la Transparencia	Largo plazo
33. Emitir informes anuales o semestrales o establecer un sitio web dinámico para comunicar el progreso del estado de implementación de la Estrategia Nacional de Integridad, tanto a nivel central como organizativo.	Comisión Nacional para la Integridad y la Transparencia	Largo plazo
34. Establecer un plan de evaluación anual que estipule claramente qué aspectos, proyectos o entidades públicas serán evaluados, que defina y comunique abiertamente los criterios y parámetros para la evaluación, y que asigne un presupuesto para llevar a cabo estas evaluaciones.	Comisión Nacional para la Integridad y la Transparencia	Corto plazo
35. Contratar una universidad nacional, un instituto de evaluación, un organismo gubernamental, un consejo de evaluación o el sector privado para evaluar el plan de evaluación anual.	JGM, Secretaría de Gobierno de Modernización, la OA y los ministerios competentes	Corto/Mediano plazo
36. Establecer un consejo de representantes de instituciones académicas y la sociedad civil para revisar las evaluaciones.	Comisión Nacional para la Integridad y la Transparencia	Mediano plazo
37. Identificar oportunidades para realizar evaluaciones de impacto rigurosas a partir de las pruebas piloto, probando las variaciones en ensayos de control aleatorio para proporcionar información valiosa antes de considerar una implementación a gran escala.	Oficina Anticorrupción Secretaria de Fortalecimiento Institucional Socio externo	Corto plazo

Recabar datos relevantes para las políticas de integridad

Acciones especificas	Principal(es) entidad(es) responsable(s)	Término de ejecución
38. Diseñar e implementar una encuesta regular de servidores públicos administrada centralmente en toda la Administración Pública Nacional con preguntas que midan aspectos relevantes para políticas de integridad.	Instituto Nacional de Administración Pública	Corto/Mediano plazo
39. Desarrollar y realizar encuestas de personal *ad hoc* más limitadas, en sectores específicos o entidades públicas para informar la formulación de políticas de integridad.	Oficina Anticorrupción y otras entidades	Corto plazo
40. Desarrollar y agregar preguntas o módulos a la encuesta permanente de hogares o realizar encuestas representativas a los ciudadanos.	Instituto Nacional de Estadística y Censos	Corto/Mediano plazo
41. Desarrollar y realizar encuestas ad hoc a los ciudadanos para investigar aspectos relevantes de opinión pública, conocimiento y experiencias que informen el diseño de políticas de integridad.	Oficina Anticorrupción y otras entidades	Corto plazo

Capítulo 3. Construir una cultura de integridad en el sector público argentino

Construir un marco normativo sólido para la ética pública y los conflictos de interés reformando la ley de ética pública

Acciones especificas	Principal(es) entidad(es) responsable(s)	Término de ejecución
42. Armonizar la ley de ética pública, el marco nacional de empleo público, el código de ética y otras regulaciones de integridad durante el actual proceso de reforma de la ley de ética pública.	Poder Legislativo en consulta con la Oficina Anticorrupción y otras partes interesadas	Corto plazo
43. Desarrollar una descripción clara y realista de las circunstancias y situaciones que pueden conducir a un conflicto de interés, delineándolo a partir de las incompatibilidades.	Oficina Anticorrupción	Corto plazo
44. Incluir en la ley de ética pública un listado no exhaustivo de soluciones que podrían adoptarse ante una situación de conflicto de intereses.	Poder Legislativo	Corto plazo
45. Aprobar una disposición reglamentaria para introducir el deber de declarar un conflicto de intereses más allá de la mera declaración de intereses en las declaraciones juradas, indicar en términos claros el actor y el plazo en el cual debe declararse un conflicto de intereses y consignar el plazo en el cual debe pronunciarse una solución.	Oficina Anticorrupción	Corto plazo
46. Difundir un formulario que deba usarse para declarer, administrar y archivar un conflicto de intereses.	Oficina Anticorrupción	Corto plazo
47. Publicar material explicativo para el sector privado con definiciones de los conceptos clave relativos a la ética pública para respaldar la implementación del Decreto 202/2017.	Oficina Anticorrupción	Corto plazo
48. Elaborar un manual sobre situaciones de conflicto de intereses específico para la contratación pública y cómo los servidores encargados de las contrataciones pueden identificarlas.	Oficina Anticorrupción	Mediano plazo
49. Revisar el actual periodo de enfriamiento previo y posterior al empleo público según la jerarquía y/o la ocupación.	Oficina Anticorrupción	Mediano plazo
50. Requerir a quienes hayan sido servidores públicos que informen con regularidad sobre su situación laboral a la OA después del empleo público.	Oficina Anticorrupción	Mediano plazo
51. Publicar en línea las decisiones tomadas sobre casos de empleo en el sector privado después del empleo público.	Oficina Anticorrupción	Mediano plazo
52. Introducir sanciones disciplinarias en caso de violación de las reglas sobre el empleo en el sector privado antes y después del empleo público.	Poder Legislativo	Mediano plazo

Implementar integridad para respaldar a los servidores públicos en la aplicación de las normas éticas en su trabajo diario en todo el servicio público

Acciones especificas	Principal(es) entidad(es) responsable(s)	Término de ejecución
53. Dirigir un proceso para simplificar el código de ética actual mediante un enfoque participativo que identifique entre 5 y 9 principios.	Oficina Anticorrupción	Corto plazo
54. Desarrollar material de guía adicional y orientación para dilemas éticos y situaciones de conflicto de intereses.	Oficina Anticorrupción	Mediano plazo
55. Desarrollar guías/directivas para elaborar códigos de ética específicos de la entidad de manera participativa.	Oficina Anticorrupción	Mediano plazo
56. Desarrollar e implementar códigos específicos a la entidad siguiendo las directrices proporcionadas por la OA.	Todas las entidades públicas	Mediano plazo
57. Brindar lineamientos metodológicos claros para asistir a los organismos en el desarrollo de sus propios códigos.	Oficina Anticorrupción	Mediano plazo
58. Establecer códigos de ética y orientación específicos para las áreas de riesgo, como servidores públicos de alto rango, auditores, funcionarios fiscales y asesores políticos.	Oficina Anticorrupción	Mediano plazo
59. Incluir información de contacto de la OA o del punto de contacto de integridad en el simulador de conflictos de intereses.	Oficina Anticorrupción	Corto plazo

Incorporar integridad en la administración de recursos humanos

Acciones especificas	Principal(es) entidad(es) responsable(s)	Término de ejecución
60. Limitar el uso de los contratos a corto plazo y emplear los mismos criterios de calificación y desempeño para estas posiciones y los cargos en planta permanente.	Secretaría de Empleo Público	Mediano plazo
61. Garantizar la implementación del Directorio de Competencias en todo el gobierno y desarrollar un modelo de diseño de perfil laboral común.	Secretaría de Empleo Público	Mediano plazo
62. Establecer criterios de calificación y desempeño predeterminados para todos los cargos y procesos de gestión de personal, para evaluar a los candidatos según los criterios establecidos.	Secretaría de Empleo Público	Mediano plazo
63. Extender el alcance del Decreto 93/2018 y prohibir la contratación de familiares para el rango de secretaría.	Oficina Anticorrupción	Mediano plazo
64. Introducir una declaración obligatoria de relaciones familiares durante el proceso de contratación para servidores públicos con cargos inferiores.	Secretaría de Empleo Público	Mediano plazo
65. Incluir la integridad como un indicador de desempeño para la alta dirección.	Secretaría de Empleo Público	Mediano plazo

Desarrollar capacidades y concientizar sobre la integridad para promover un cambio conductual

Acciones especificas	Principal(es) entidad(es) responsable(s)	Término de ejecución
66. Hacer obligatoria la capacitación introductoria para servidores públicos en materia de ética pública una vez armado un equipo de capacitadores.	Subsecretaría de Relaciones Laborales y Fortalecimiento del Servicio Civil	Largo plazo
67. Construir una red de capacitadores a través de reuniones periódicas para discutir los problemas que enfrentan, intercambiar casos prácticos de capacitación.	Oficina Anticorrupción	Largo plazo
68. Incluir un foro de discusión en línea en el curso de capacitación en el cual, guiados por un moderador, se incentive a los participantes a analizar un dilema ético y una situación de conflicto de intereses.	Instituto Nacional de la Administración Pública/Oficina Anticorrupción	Mediano plazo
69. Realizar sesiones específicas de capacitación en ética pública para la alta dirección con asistencia presencial a algunas de las clases e incluyendo un componente a través del cual la alta dirección identifique riesgos individuales y problemas relativos a la integridad y desarrolle un plan personal para mitigar estos riesgos.	Instituto Nacional de la Administración Pública Oficina Anticorrupción	Mediano plazo
70. Desarrollar un programa de tutoría para los servidores públicos en cargos inferiores a fin de fomentar el desarrollo de capacidades éticas.	Subsecretaría de Planificación de Empleo Público	Largo plazo
71. Diseñar y probar diferentes recordatorios conductuales para desarrollar una campaña de concientización.	Oficina Anticorrupción	Mediano plazo

Crear una cultura organizacional abierta

Acciones especificas	Principal(es) entidad(es) responsable(s)	Término de ejecución
72. Involucrar a los altos servidores públicos para que brinden orientación, asesoramiento y consejos.	Subsecretaría de Planificación de Empleo Público	Mediano plazo
73. Desarrollar un curso de capacitación específico para altos servidores públicos, para familiarizar a la dirección con las medidas generales a fin de generar confianza entre los empleados para que expresen cualquier inquietud o queja.	Oficina Anticorrupción /INAP	Mediano plazo
74. Designar a empleados defensores de la apertura que consultarían con el personal respecto de las medidas para mejorar el bienestar de los empleados, los procesos laborales y la apertura. Esta iniciativa podría ponerse a prueba en la Secretaría de Gobierno de Modernización antes de extenderse a otras entidades.	Subsecretaría de Planificación de Empleo Público	Mediano plazo
75. Adoptar reglamentaciones integrales para la protección de servidores públicos que de buena fe denuncien actos de corrupción.	Poder Legislativo	Mediano plazo

76. Aclarar la superposición entre la protección de testigos y de denunciantes, y garantizar que las denuncias que no terminan en una investigación completa o en un procesamiento sean aún elegibles para protección legal.	Poder Legislativo	Mediano plazo
77. Desarrollar una estrategia de comunicación externa y dentro de los distintos organismos sobre la protección de los denunciantes.	Oficina Anticorrupción	Mediano plazo

Capítulo 4. Promover la transparencia y la integridad a través de un sistema de declaraciones juradas focalizado y eficaz en Argentina

Adaptar la forma y los procesos para que se adecúen mejor a los objetivos del sistema

Acciones especificas	Principal(es) entidad(es) responsable(s)	Término de ejecución
78. Elaborar material guía sobre el tipo de funciones que son equivalentes al cargo de director, requerido para presentar una declaración jurada.	Oficina Anticorrupción	Corto plazo
79. Incluir datos sobre la obligación de presentar una declaración jurada en la Estructura Base Integrada de Información de Empleo Público y Salarios para crear un listado armónico y centralizado de funcionarios obligados en todo el Poder Ejecutivo.	Secretaría de Empleo Público	Corto plazo
80. Transmitir periódicamente a la OA el listado de funcionarios obligados	Secretaría de Empleo Público	En curso
81. Contrastar el listado de funcionarios obligados con otra información, como ser la cantidad total de personas empleadas en un organismo, para garantizar su exactitud.	Oficina Anticorrupción	En curso
82. Separar las declaraciones juradas patrimoniales de las declaraciones impositivas para fortalecer el propósito del sistema de prevenir conflictos de intereses.	Poder Legislativo (a propuesta de la Oficina Anticorrupción)	Corto plazo
83. Modificar las declaraciones juradas para capturar información sobre: • Antecedentes laborales • Número de registro de bienes, si corresponde • Información sobre otros co-titulares de los bienes • Valor de compra del bien • Fecha en que se asumieron obligaciones • Fecha de cancelación de obligaciones.	Poder Legislativo (a propuesta de la Oficina Anticorrupción)	Corto plazo
84. Especificar un umbral para los bienes muebles e inmuebles. Para los bienes por debajo del umbral, se indicaría el valor acumulado de los bienes.	Oficina Anticorrupción	Corto plazo
85. Introducir la titularidad indirecta como una categoría de declaración complementaria para los servidores públicos que se ajusten a la definición de persona políticamente expuesta, proporcionada por el artículo 1 de la Resolución No 52/2012.	Oficina Anticorrupción	Corto plazo
86. Concientizar y sensibilizar al personal para que reconozcan información sospechosa en relación a la titularidad indirecta.	Unidad de Inteligencia Financiera y expertos anti-lavado de dinero	Mediano plazo
87. Elaborar lineamientos escritos que brinden ejemplos de cómo un servidor público podría ser titular indirecto de bienes o ciertos derechos.	Oficina Anticorrupción	Mediano plazo
88. Crear una base legal para el uso de una firma digital como autenticación de la declaración.	Poder Legislativo (a propuesta de la Oficina Anticorrupción)	Mediano plazo
89. Enviar recordatorios a los servidores públicos antes del vencimiento de la presentación basándose en las observaciones de la ciencia conductual.	Oficina Anticorrupción	Mediano plazo
90. Modificar el formulario de presentación electrónica para incorporar información que responda a las preguntas habituales y evite los errores comunes al momento de presentar la información.	Oficina Anticorrupción	Corto plazo
91. Incentivar a que los servidores contacten los puntos de contacto de integridad en el caso de dudas.	Puntos de contacto de integridad	Mediano plazo
92. Distribuir folletos con los principales detalles y los objetivos del sistema de declaraciones y publicar un mensaje corto en la plataforma interna.	Oficina Anticorrupción y otras entidades	Corto plazo

93. Enfatizar en términos claros el propósito de prevenir conflictos de intereses del sistema de declaraciones, resaltando las herramientas de soporte y los procesos para poner fin a una situación de conflicto de intereses y comunicar claramente que la presentación de la declaración no libera al servidor público de la solución del conflicto de intereses.	Oficina Anticorrupción	Corto plazo

Garantizar una efectiva verificación de la información presentada

Acciones especificas	Principal(es) entidad(es) responsable(s)	Término de ejecución
94. Garantizar el acceso de la Oficina Anticorrupción a información reservada y crear un anexo confidencial adicional con información confidencial, como los datos de las cuentas bancarias y las direcciones precisas, que sólo puede ser consultada por la autoridad judicial o el ministerio público en un caso judicial o por la Oficina Anticorrupción mediante una resolución fundamentada en el marco de un procedimiento de control.	Poder Legislativo (a propuesta de la Oficina Anticorrupción)	Corto plazo
95. Adoptar un modelo de verificación basado en un sorteo aleatorio realizado de forma anual que garantice que cada año se escoge una muestra distinta. Además, en la selección para la verificación pueden ser tomadas en cuenta las denuncias en los medios o internas.	Oficina Anticorrupción	Corto plazo
96. Integrar una mayor cantidad de bases de datos relevantes que permitan verificaciones automáticas.	Oficina Anticorrupción	Mediano plazo
97. Poner a disposición del público información más detallada de las declaraciones.	Poder Legislativo/Poder Judicial Oficina Anticorrupción	Corto plazo
98. Introducir un sistema escalonado de disponibilidad pública de las declaraciones juradas.	Oficina Anticorrupción	Corto plazo
99. Diseñar la interfaz en línea de manera que sea más amigable para el usuario e incluya una función de búsqueda que, como mínimo, autocomplete el nombre de los servidores públicos.	Oficina Anticorrupción	Corto plazo

Administrar sanciones adecuadas y eficaces que tengan un efecto disuasorio

Acciones especificas	Principal(es) entidad(es) responsable(s)	Término de ejecución
100. Utilizar con mayor frecuencia y de manera efectiva la posibilidad de aplicar sanciones administrativamentas a los mandos de las direcciones de recursos humanos que no cumplan con su obligación de retener el salario a los servidores públicos incumplidores.	Oficina Anticorrupción	Corto plazo
102. Introducir sanciones civiles además de las penales por no presentar intencionalmente la información, o por declarar intencionalmente información falsa.	Poder Legislativo	Mediano plazo

Capítulo 5. Hacia un marco de control interno y gestión de riesgos que salvaguarde la integridad pública en Argentina

Establecer un sistema de control con objetivos precisos

Acciones especificas	Principal(es) entidad(es) responsable(s)	Término de ejecución
102. Incluir una capacitación obligatoria sobre objetivos y requisitos de control.	SIGEN	Mediano plazo
103. Introducir programas de concientización sobre la necesidad del control interno y los roles de cada área y puestos de los miembros del personal.	SIGEN	Mediano plazo
104. Proveer capacitación y cursos introductorios para todo el personal, incluidas las máximas autoridades y los directivos del sistema de control.	SIGEN	Mediano plazo
105. Delinear claramente los estándares para roles específicos.	SIGEN	Mediano plazo
106. Incorporar controles en las operaciones diarias del servicio público.	SIGEN	Largo plazo
107. Otorgar mayor responsabilidad al control interno y a la gestión de riesgos en la gestión operativa.	SIGEN	Corto plazo
108. Asistir a las entidades gubernamentales en el desarrollo de capacidades.	SIGEN	Mediano plazo
109. Desarrollar capacitación y concientización para los servidores públicos sobre las actividades ya existentes, para ayudar a garantizar que comprendan y apliquen congruentemente el modelo de tres líneas de defensa, reconocido internacionalmente en todo el sector público.	SIGEN	Mediano plazo

Implementar un enfoque estratégico de la gestión de riesgos

Acciones especificas	Principal(es) entidad(es) responsable(s)	Término de ejecución
110. Mejorar el marco de gestión de riesgos para que sea más estratégico, coherente y operativo.	SIGEN	Mediano plazo
111. Incorporar una herramienta de gestión de riesgos diferenciada claramente de la función de auditoría.	SIGEN	Largo plazo
112. Brindar a los gerentes operativos la capacidad de realizar evaluaciones de riesgos sin temor a represalias.	SIGEN	Largo plazo
113. Mantener un proceso de evaluación de riesgos diferenciado y desarrollado por auditores en su planificación de auditoría.	SIGEN	Mediano plazo
114. Proporcionar una orientación clara para el personal operativo.	SIGEN	Corto plazo
115. Incluir los requisitos de gestión de riesgos en las sesiones introductorias y obligatorias de capacitación.	SIGEN	Mediano plazo
116. Asignar a directivos particulares responsabilidades precisas para riesgos específicos, incluidos los riesgos de fraude y corrupción.	Todas las entidades del sector público nacional	Corto plazo
117. Hacer cargo a los directivos de aquellos riesgos que podrían afectar a sus objetivos.	Todas las entidades del sector público nacional	Corto plazo
118. Requerir a los directivos utilizar la información sobre riesgos para informar la toma de decisiones.	Todas las unidades del sector público nacional	Mediano plazo
119. Requerir a los directivos que monitoreen y administren activamente los riesgos designados.	Todas las unidades del sector público nacional	Mediano plazo
120. Hacer a los directivos responsables ante el Ejecutivo, mediante informes regulares sobre la gestión de riesgos.	Todas las entidades del sector público nacional	Mediano plazo

Implementar mecanismos de control interno coherentes

Acciones especificas	Principal(es) entidad(es) responsable(s)	Término de ejecución
121. Direccionar las actividades de control a reducir aquellos riesgos que puedan afectar el logro de los objetivos de la organización.	SIGEN	Mediano plazo
122. Garantizar que las actividades de control interno se implementen en todas las entidades, en todos los niveles y en todas las funciones.	SIGEN	Largo plazo
123. Garantizar que los controles internos incluyan una variedad de actividades de detección y control preventivo.	SIGEN	Mediano plazo

Mejorar la función de auditoría interna

Acciones especificas	Principal(es) entidad(es) responsable(s)	Término de ejecución
124. Establecer objetivos estratégicos de integridad e identificando tendencias y problemas sistémicos en base al mapa anual de riesgos de auditoría y las guías para la planificación de auditoria interna.	SIGEN	Mediano plazo
125. Brindar a la administración la capacidad de responder a los riesgos de integridad, de forma cohesiva y holística, mediante la presentación de informes sobre los riesgos de integridad, las tendencias y los problemas sistémicos en el servicio público.	SIGEN	Largo plazo
126. Establecer comités que sean independientes de las actividades diarias de la administración y que revisen regularmente los sistemas de auditoría, gestión de riesgos y control interno de la entidad.	Todas las entidades del sector público nacional	Mediano plazo
127. Otorgar a los comités la capacidad de evaluar y hacer seguimiento de la implementación de las recomendaciones de auditoría en cada entidad.	Todas las entidades del sector público nacional	Largo plazo

Fortalecer la Entidad Fiscalizadora Superior

Acciones especificas	Principal(es) entidad(es) responsable(s)	Término de ejecución
128. Fortalecer la independencia funcional de la AGN aumentando su capacidad para seleccionar sus propios temas de auditoría.	AGN / Poder Legislativo	Largo plazo
129. Fortalecer la independencia funcional de la AGN detallando en una ley orgánica específica la independencia y mandato de la AGN.	AGN / Poder Legislativo	Largo plazo
130. Fortalecer el seguimiento y monitoreo de las recomendaciones de auditoría a través de la inclusión de algunas auditorías de seguimiento en su plan anual de trabajo de auditoria.	AGN	Corto plazo
131. Fortalecer el seguimiento y monitoreo de las recomendaciones de auditoría organizando anualmente autoevaluaciones de las entidades, escribiendo a los directivos para solicitar una evaluación del estado de implementación de las recomendaciones de auditoría.	AGN	Mediano plazo
132. Aumentar la influencia de la AGN siendo ejemplo de transparencia y proporcionando al público la información sobre sus gastos discrecionales. Esto serviría como ejemplo de transparencia para el resto de los actores del sector público. Para llevarlo a cabo se podría proporcionar acceso a la información en el sitio web de la AGN, de manera similar a como la SAI australiana presenta y proporciona la información.	AGN	Mediano plazo

Capítulo 6. Fortalecer el régimen disciplinario argentino para aumentar la responsabilización

Crear un marco disciplinario más integral y efectivo

Acciones especificas	Principal(es) entidad(es) responsable(s)	Término de ejecución
133. Extender formalmente la aplicación del régimen disciplinario a todas las categorías de servidores públicos previstas por la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional.	Poder Legislativo (a propuesta de la Procuración del Tesoro de la Nación)	Mediano plazo
134. Modificar el Reglamento de Investigaciones Administrativas para permitir que las oficinas de sumarios sin servidores públicos de planta permanente puedan designar a su personal contratado con la experiencia apropiada para instruir sumarios.	Poder Legislativo (a propuesta de la Procuración del Tesoro de la Nación)	Mediano plazo
135. Discutir cualquier propuesta adicional para superar los desafíos del Reglamento de Investigaciones Administrativas, como la necesidad de garantizar la independencia funcional de los procedimientos disciplinarios y mejorar la identificación de los elementos que indican posibles perjuicios fiscales causados por las conductas bajo consideración.	Procuración del Tesoro de la Nación, oficinas disciplinarias	Mediano plazo
136. Mejorar la consistencia entre el actual marco de integridad fragmentado y el sistema sancionatorio: • garantizando una coherencia formal y sustancial entre la ley de ética pública, laLMREPN y el Código de Ética haciendo referencia explícita a estos elementos estrechamente vinculados y evitando cualquier incoherencia • proveer un vínculo más explícito entre la ley de ética pública y los mecanismos de rendición de cuentas y las responsabilidades frente a las transgresiones a las reglas éticas.	Poder Legislativo (a propuesta de la Oficina Anticorrupción)	Mediano plazo
137. Introducir en la ley de ética pública un deber adicional de declarar la existencia de una situación de conflicto de intereses, cuyo incumplimiento podría derivar en un proceso disciplinario y en sanciones (además de otras sanciones penales que puedan resultar aplicables de la conducta posterior), similar a aquellas previstas actualmente para el caso de no presentar la declaración patrimonial en tiempo y forma.	Poder Legislativo (a propuesta de la Oficina Anticorrupción)	Mediano plazo
138. Ampliar los tipos de sanciones e introducir sanciones nuevas que tengan relevancia económica, como multas o reducciones de salarios.	Poder Legislativo (a propuesta de la Procuración del Tesoro de la Nación)	Mediano plazo
139. Considerar introducir sanciones administrativas para las entidades privadas involucradas en casos de corrupción.	Procuración del Tesoro de la Nación Poder Legislativo	Mediano plazo

Crear un marco disciplinario más comprensivo y efectivo

Acciones especificas	Principal(es) entidad(es) responsable(s)	Término de ejecución
140. Crear una red formal de oficinas de sumarios para incrementar la coordinación y la comunicación entre ellas.	Procuración del Tesoro de la Nación	Corto plazo
141. Elaborar un sistema de administración de casos y seguimiento para fomentar la comunicación y la coordinación con entidades públicas en temas disciplinarios.	Procuración del Tesoro de la Nación , Procuraduría de Investigaciones Administrativas	Mediano plazo
142. Establecer un grupo de trabajo formal a través de un acuerdo multipartito con todas las instituciones que estén involucradas en procedimientos disciplinarios para mejorar la coordinación, la comunicación y el aprendizaje mutuo.	Procuración del Tesoro de la Nación, Procuraduría de Investigaciones Administrativas, Oficina Anticorrupción Sindicatura General de la Nación	Corto plazo

Mejorar la comprensión del régimen disciplinario

Acciones especificas	Principal(es) entidad(es) responsable(s)	Término de ejecución
143. Mejorar la actividad de compilación de datos mediante la recopilación de un número creciente de información, pero también desarrollando tendencias de acuerdo con criterios como año, entidad o conducta sancionada.	Procuración del Tesoro de la Nación	Mediano plazo
144. Actualizar periódicamente y publicar en diferentes formatos institucional datos y estadísticas relacionados con cuestiones disciplinarias en el sitio web.	Procuración del Tesoro de la Nación	Mediano plazo
145. Comunicar información agregada sobre el sistema disciplinario de una manera más atractiva e interactiva para estimular la responsabilidad y fomentar la confianza entre los ciudadanos.	Procuración del Tesoro de la Nación	Mediano plazo
146. Desarrollar un sistema que evalúe el desempeño del régimen disciplinario administrativo federal mediante indicadores clave de rendimiento sobre efectividad, eficiencia, calidad y equidad.	Procuración del Tesoro de la Nación, (*Mesa de Integridad*)	Mediano plazo
147. Garantizar capacitaciones continuas al personal disciplinario para mejorar la efectividad y la consistencia del régimen disciplinario.	Procuración del Tesoro de la Nación (*Dirección Nacional de la Escuela del Cuerpo de Abogados del Estado*)	Mediano plazo
148. Proporcionar herramientas y canales para brindar orientación y apoyo en la prosecución de los casos, mediante guías, manuales o direcciones de correo electrónico destinadas a tal fin.	Procuración del Tesoro de la Nación	Mediano plazo

Capítulo 7. Garantizar la transparencia y la integridad en los procesos de toma de decisiones públicas y el financiamiento político en Argentina

Fomentar la integridad y la transparencia en las actividades de lobby

Acciones especificas	Principal(es) entidad(es) responsable(s)	Término de ejecución
149. Fortalecer el marco normativo existente en cuanto al lobby, extendiendo su alcance más allá del Poder Ejecutivo e incluyendo al Poder Legislativo.	Poder Legislativo (a propuesta del Ministerio de Interior)	Mediano plazo
150. Garantizar la transparencia de cualquier tipo de actividad de lobby que pueda tener lugar en la práctica, y no restringir la definición a determinados canales/medios.	Poder Legislativo (a propuesta del Ministerio de Interior)	Mediano plazo
151. Alinear la definición de lobby a toda comunicación oral o escrita con un servidor público para influenciar la legislación, las políticas públicas o las decisiones administrativas, considerando que el término servidores públicos incluye a los servidores públicos y civiles, empleados y titulares de cargos públicos en los poderes Ejecutivo y Legislativo, sean electos o designados.	Poder Legislativo (a propuesta del Ministerio de Interior)	Mediano plazo
152. Extender la competencia de la Mesa de Coordinación Institucional sobre Acceso a la Información coordinada por el Ministerio del Interior a asuntos relacionados con el lobby.	Poder Legislativo y Ministerio de Interior	Mediano plazo
153. Asignar al mecanismo de coordinación las siguientes tareas: • garantizar la implementación uniforme de las obligaciones de lobby • brindar asistencia técnica a aquellas instituciones que se están quedando atrás • crear y administrar un único portal en línea, que facilitaría la consulta de información a través de los poderes del Estado, ayudaría a comunicar toda la información existente y finalmente incentivaría el escrutinio público de los ciudadanos y de las partes interesadas • recopilar estadísticas de autoridades de aplicación y publicarlas en una plataforma única.	Poder Legislativo y Ministerio de Interior	Mediano plazo
154. Establecer un dialogo con las partes interesadas y los ciudadanos comunicándose con ellos e involucrándolos en el proceso de reforma de la reglamentación de lobby, pero también en la siguiente fase de implementación. Esto podría incluir: • campañas educativas y de concientización que aborden la percepción negativa del lobby a través del material de información y	Ministerio del Interior	Corto y Mediano plazo

las redes sociales • la creación de un grupo consultivo permanente para el mecanismo de coordinación, integrado por actores públicos y privados, pero también representantes de la sociedad civil.		
155. Incrementar la rendición de cuentas y la responsabilidad del sector privado y de los grupos de presión al incluir en las reglamentaciones algunas obligaciones explícitas para estos grupos, aclarando su función esencial en el suministro de información que los organismos públicos estarán obligados a registrar y, finalmente, a publicar en línea.	Poder Legislativo (a propuesta del Ministerio de Interior)	Mediano plazo
156. Promover un diálogo específico con las partes interesadas privadas y acentuar su responsabilidad y su función para hacer del lobby una actividad transparente y profesional. Al mismo tiempo, considerar brindar orientación a los grupos de presión sobre las reglamentaciones relacionadas con cuestiones como el conflicto de intereses, el acceso preferencial, las actividades políticas y las dádivas.	Ministerio del Interior	Mediano plazo
157. Aclarar las posibles sanciones previstas en el marco normativo e introducir diferentes tipos, como multas o mecanismos de "denunciar para avergonzar", que afecten la reputación de quienes violan las leyes.	Poder Legislativo y Ministerio del Interior	Mediano plazo

Mejorar la integridad en los procesos electorales

Acciones especificas	Principal(es) entidad(es) responsable(s)	Término de ejecución
158. Revisar los requisitos para el reconocimiento de los partidos políticos, estableciendo criterios individuales que no puedan ser reemplazados por la formación de alianzas electorales para revaluar el financiamiento público y garantizar una arena política representativa.	Poder Legislativo (a propuesta del Ministerio del Interior)	Mediano/Largo plazo
159. Explorar establecer un criterio de "votos o representatividad" al asignar el financiamiento para campañas.	Poder Legislativo (a propuesta del Ministerio del Interior)	Mediano/Largo plazo
160. Establecer procedimientos formales y definir criterios estrictos para asignar contribuciones extraordinarias, y cómo deben usarse y declararse, a fin de permitir un control más estricto de los gastos de los partidos políticos.	Poder Legislativo (a propuesta del Ministerio del Interior)	Largo plazo
161. Prohibir la propaganda del gobierno durante todos los períodos de campaña y regular estrictamente la publicidad oficial, detallando mecanismos de rendición de cuentas.	Poder Legislativo (a propuesta del Ministerio del Interior)	Mediano/Largo plazo
162. Considerar la prohibición total de las contribuciones de dinero en efectivo y establecer un sistema basado únicamente en el uso de cuentas bancarias.	Poder Legislativo (a propuesta del Ministerio del Interior)	Mediano/Largo plazo
163. Permitir las contribuciones de personas jurídicas para financiar las campañas electorales. Esto podría asegurar un equilibrio entre diferentes intereses y promover un campo de juego nivelado.	Poder Legislativo (a propuesta del Ministerio del Interior)	Largo plazo
164. Asegurar la aplicación de sanciones a los candidatos, además de a los partidos políticos y las autoridades de campaña, desarrollando un sistema de corresponsabilidad. Las mismas permitirían a los candidatos rendir cuentas ante los ciudadanos y el sistema de justicia electoral.	Poder Legislativo (a propuesta del Ministerio del Interior)	Mediano/Largo plazo
165. Establecer reglamentaciones más estrictas para las alianzas electorales y prohibir su disolución antes de que se hayan aprobado todos los informes de financiamiento de campañas.	Poder Legislativo (a propuesta del Ministerio del Interior)	Mediano/Largo plazo
166. Establecer sanciones más severas para los partidos que no presentan sus informes previos a las campañas en el plazo establecido (por ejemplo, congelar sus cuentas).	Poder Legislativo (a propuesta del Ministerio del Interior)	Mediano/Largo plazo
167. Establecer explícitamente que la compra de votos es una práctica prohibida por la ley.	Poder Legislativo (a propuesta del Ministerio del Interior)	Corto plazo
168. Considerar implementar el tipo de votación australiano, ampliamente utilizado, por medio de la introducción de boletas únicas, impresas por el gobierno. Este sistema desalentaría las prácticas clientelares.	Poder Legislativo (a propuesta del Ministerio del Interior)	Largo plazo
169. Establecer sanciones específicas para aquellos que proporcionan beneficios a los ciudadanos con el objetivo de influir en sus votos y reglamentar detalladamente la provisión de bienes materiales durante las campañas.	Poder Legislativo (a propuesta del Ministerio del Interior)	Mediano/Largo plazo
170. Detallar las reglamentaciones con respecto a la prohibición de	Poder Legislativo (a propuesta	Mediano/Largo plazo

publicidad oficial y durante los actos de campaña.	del Ministerio del Interior)	
171. Sancionar a los servidores públicos que utilizan los recursos públicos para promover o socavar la campaña de un candidato determinado, o que obligan a otros empleados públicos a participar en actividades de campaña.	Poder Ejecutivo	Mediano plazo
172. Fortalecer la coordinación y el intercambio de información entre la Cámara Electoral y otros organismos públicos relevantes, a través de Memorandos de Entendimiento (MOU), por ejemplo el IGJ, e intercambiar mayor información y datos con la Oficina Anticorrupción.	Poder Ejecutivo y Poder Judicial (CNE, OA)	Corto plazo
173. Aumentar el personal de auditoría electoral para evitar limitaciones en la capacidad y mejorar la actividad operativa del sistema de control de financiamiento.	Cámara Nacional Electoral	Corto plazo
174. Crear un registro para contribuyentes de campaña y de las cuentas de los partidos políticos accesibles en línea, en el cual se ingresen en tiempo real todas las contribuciones y gastos.	Cámara Nacional Electoral	Mediano/Largo plazo
175. Considerar celebrar acuerdos con las provincias y fomentar las reformas a nivel provincial.	Poder Ejecutivo Nacional y provinciales	Largo plazo
176. Promover, si las elecciones provinciales se realizan simultáneamente con las nacionales, que se cumpla con las normas y la justicia nacional electoral. Las provincias que se adhirieron al régimen de elecciones simultáneas deberían adoptar las reglamentaciones nacionales de financiamiento político.	Poder Legislativo Nacional y provinciales	Largo plazo
177. Permitir a las provincias que no se hayan adherido a las elecciones simultáneas adherirse a las normas nacionales de financiamiento de campañas al momento de realizarse elecciones subnacionales.	Poderes Legislativos provinciales	Mediano/Largo plazo

Promover la transparencia y la participación de las partes interesadas

Acciones especificas	Principal(es) entidad(es) responsable(s)	Término de ejecución
178. Fortalecer la Ley de Acceso a la Información Pública en las dimensiones relacionadas con los recursos y las sanciones: • especificando las consecuencias de apelar una decisión de la agencia • otorgando el poder de exigir acciones correctivas a las autoridades públicas que sistemáticamente no publican información • otorgar inmunidad legal al personal por actos realizados de buena fe en el ejercicio o desempeño de cualquier poder, deber o función bajo la ley.	Poder Legislativo	Mediano plazo
179. Promover la participación efectiva de las partes interesadas introduciendo regulación formal y general sobre la realización y desarrollo de audiencias.	Poder Legislativo	Mediano plazo
180. Garantizar la implementación y aplicación efectiva de la Ley de Acceso a la Información Pública, estableciendo las Agencias de Acceso a la Información Públicas y el Consejo Federal para la Transparencia, y proveerlos de los recursos necesarios para satisfacer sus mandatos y responsabilidades	Poder Legislativo, Poder Judicial	Corto plazo
181. Mejorar la coordinación entre las autoridades de acceso a la información para asegurar la implementación uniforme del marco de transparencia y acceso a la información, por ejemplo, formalizando el mecanismo de coordinación y organizando más encuentros.	Ministerio del Interior	Corto plazo
182. Mejorar la eficacia de las herramientas de participación de las partes interesadas, así como su conocimiento por parte de los ciudadanos: permitiendo formalmente la recepción de comentarios por correo electrónico; responder o considerar comentarios públicos, publicando borradores de reglamentos en los sitios web oficiales para el control social y la retroalimentación constructiva para las partes interesadas.	Poder Ejecutivo	Mediano plazo

Capítulo 8. Cultivando una cultura de integridad en la sociedad en Argentina

Concientizar a la sociedad acerca de los beneficios de la integridad y reducir la tolerancia a la violación de normas de integridad pública

Acciones especificas	Principal(es) entidad(es) responsable(s)	Término de ejecución
183. Crear una unidad de comunicación para la sociedad en su conjunto, dependiente de la Subsecretaría de Integridad y Transparencia y asignársele responsabilidades para la implementación de programas de concientización.	Oficina Anticorrupción	Largo plazo
184. Desarrollar una estrategia de comunicaciones a la sociedad que identifique el público destinatario, los mensajes clave, los canales de comunicación y los resultados esperados. Identificar, dentro de la estrategia de comunicación, intervenciones conductuales que creen prominencia de las reglas morales e identidades.	Oficina Anticorrupción	Largo plazo
185. Identificar ministerios relevantes en la estrategia de comunicación sobre actividades de concientización y asignar responsabilidades para llevar a cabo campañas de concientización para cada uno a través de Memorándums de Entendimiento. Los Ministerios relevantes pueden incluir (pero no están limitados a) el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad, el Ministerio de Salud y el Ministerio de Desarrollo Social.	Oficina Anticorrupción	Largo plazo
186. Desarrollar una campaña de concientización que comunique historias exitosas de cambios de comportamiento en todo el gobierno, destacando a "los servidores públicos éticos comunes" que han contribuido a cambiar la forma en que sus equipos trabajan para la integridad en el gobierno argentino.	Oficina Anticorrupción	Largo plazo

Comprometer al sector privado para promover la integridad en las actividades comerciales

Acciones especificas	Principal(es) entidad(es) responsable(s)	Término de ejecución
187. Incorporar guías sobre cómo construir una cultura de integridad en las empresas en los lineamientos generales para la integridad.	Oficina Anticorrupción	Corto plazo
188. Incorporar guías sobre cómo obtener verificación independiente de la calidad de los programas de integridad empresarial en los lineamientos generales para la integridad en el sector privado.	Oficina Anticorrupción	Largo plazo

Brindar formación cívica en integridad pública en las escuelas

Acciones especificas	Principal(es) entidad(es) responsable(s)	Término de ejecución
189. Firmar un convenio entre el Ministerio de Educación y la Oficina Anticorrupción que disponga claramente las funciones y responsabilidades de ambas entidades al cooperar en el desarrollo y la introducción de educación en integridad pública en la asignatura "Formación Ética y Ciudadana". El acuerdo debería asignar responsabilidades para su implementación al Consejo Federal de Educación.	Oficina Anticorrupción Ministerio de Educación Consejo Federal de Educación	Largo plazo
190. Desarrollar un Plan de Acción para crear e implementar materiales para la educación en integridad pública.	Ministerio de Educación	Largo plazo
191. Diseñar un marco de resultados de aprendizaje sobre integridad pública, materiales de enseñanza y aprendizaje, y hacer una prueba piloto en escuelas seleccionadas: • el marco resultados de aprendizaje debería identificar conocimientos específicos, habilidades y actitudes principales para los estudiantes argentinos en relación con la integridad pública y la lucha contra la corrupción • los materiales de enseñanza y aprendizaje deberían basarse en el marco de resultados de aprendizaje, adaptados adecuadamente a los grupos etarios específicos y debería incluir actividades para que los estudiantes apliquen su conocimiento en integridad en la forma correspondiente.	Ministerio de Educación	Largo plazo

192. Desarrollar un marco de monitoreo y evaluación para evaluar el impacto de la educación sobre integridad y anti-corrupción en el conocimiento y habilidades de los estudiantes.	Ministerio de Educación	Largo plazo

Diseñar y brindar capacitación en materia de integridad pública y anti-corrupción a los docentes

Acciones especificas	Principal(es) entidad(es) responsable(s)	Término de ejecución
193. Desarrollar guías para incluir contenido relacionado con la integridad y la lucha contra la corrupción en los planes de estudio de educación cívica y ética de los diseños curriculares jurisdiccionales. Las guías podrían sugerir desarrollar módulos sobre conceptos básicos de corrupción e integridad, así como estrategias para cultivar un entorno de clase abierta y manejar conversaciones difíciles.	Instituto Nacional de Formación Docente (INFD)	Largo plazo

Incorporar formación sobre integridad pública en las curriculas terciarias y universitarias

Acciones especificas	Principal(es) entidad(es) responsable(s)	Término de ejecución
194. Alentar a las universidades a que firmen la Declaración de Poznan y empleen los recursos de enseñanza disponibles gratuitamente a través de la Iniciativa Académica Anti-Corrupción (ACAD) de la UNODC.	Ministerio de Educación Oficina Anticorrupción	Corto plazo
195. Asociarse con universidades, a través de Memorándums de Entendimiento, para introducir la integridad y la lucha contra la corrupción en todos sus programas de grado.	Ministerio de Educación Oficina Anticorrupción	Largo plazo

LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE)

La OCDE constituye un foro único en su género, donde los gobiernos trabajan conjuntamente para afrontar los retos económicos, sociales y medioambientales que plantea la globalización. La OCDE está a la vanguardia de los esfuerzos emprendidos para ayudar a los gobiernos a entender y responder a los cambios y preocupaciones del mundo actual, como el gobierno corporativo, la economía de la información y los retos que genera el envejecimiento de la población. La Organización ofrece a los gobiernos un marco en el que pueden comparar sus experiencias políticas, buscar respuestas a problemas comunes, identificar buenas prácticas y trabajar en la coordinación de políticas nacionales e internacionales.

Los países miembros de la OCDE son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, Corea, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos de América, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Letonia, Lituania, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza y Turquía. La Comisión Europea participa en el trabajo de la OCDE.

Las publicaciones de la OCDE aseguran una amplia difusión de los trabajos de la Organización. Éstos incluyen los resultados de la compilación de estadísticas, los trabajos de investigación sobre temas económicos, sociales y medioambientales, así como las convenciones, directrices y los modelos desarrollados por los países miembros.

ÉDITIONS OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARÍS CEDEX 16
(04 2018 17 4 P) ISBN 978-92-64-30801-5 – 2019

Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública

Estudio de la OCDE sobre Integridad en Argentina

LOGRAR UN CAMBIO SISTÉMICO Y SOSTENIDO

El *Estudio de la OCDE sobre Integridad en Argentina* evalúa los esfuerzos recientes para transformar las iniciativas aisladas del marco de integridad argentino en un sistema de integridad coherente y que abarque a la sociedad en su conjunto. Dicho estudio presenta propuestas de acción concretas parte de una estrategia de integridad que sustente las reformas actuales. Asimismo, provee algunas ideas sobre cómo operacionalizar un enfoque de administración de riesgos de corrupción y mejorar la función de auditoría en el gobierno. Finalmente, en el documento se evalúa el proceso de toma de decisiones y se brindan opciones para incrementar su transparencia e integridad, en miras a lograr políticas sujetas a rendición de cuentas y más equitativas.

Consulte esta publicación en línea: ***https://doi.org/10.1787/g2g98f15-es***.

Este trabajo está publicado en OECD iLibrary, plataforma que reúne todos los libros, publicaciones periódicas y bases de datos de la OCDE.
Visite ***www.oecd-ilibrary.org*** para más información.

OECD*publishing*
www.oecd.org/publishing

ISBN 978-92-64-30801-5
04 2018 17 4 P