



Informe de Seguimiento del Estudio de la OCDE sobre Integridad en Argentina

ADOPTANDO UN ENFOQUE ESTRATÉGICO PARA LA
INTEGRIDAD



Informe de Seguimiento del Estudio de la OCDE sobre Integridad en Argentina

ADOPTANDO UN ENFOQUE ESTRATÉGICO PARA
LA INTEGRIDAD

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

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:

OCDE (2021), *Informe de Seguimiento del Estudio de la OCDE sobre Integridad en Argentina: Adoptando un Enfoque Estratégico para la Integridad*, OCDE, París,

<https://www.oecd.org/governance/ethics/informe-de-seguimiento-del-estudio-de-la-ocde-sobre-integridad-en-argentina.pdf>.

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

© OCDE 2021

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

Prólogo

La OCDE publicó en marzo de 2019 el *Estudio sobre Integridad en Argentina*, el cual evaluó los esfuerzos para transformar el marco de integridad de Argentina de iniciativas aisladas a un sistema de integridad de gobierno completo, y de sociedad completa, coherente. El *Estudio* recomendó acciones concretas para desarrollar una estrategia de integridad que brinde sostenibilidad a las reformas en curso y proporcionó información sobre cómo incorporar una cultura de integridad, operacionalizar un enfoque de gestión de riesgos de corrupción y mejorar la función de auditoría interna del gobierno. Finalmente, el *Estudio* analizó el proceso gubernamental de toma de decisiones y proporcionó alternativas para incrementar su transparencia e integridad para lograr políticas públicas más equitativas y sujetas a rendición de cuentas.

Como parte de su cooperación con la Oficina Anticorrupción de Argentina, la OCDE dio seguimiento a la implementación de las recomendaciones del *Estudio* y documentó avances en el presente informe, al tiempo que identificó prioridades y proporcionó nuevas recomendaciones para dar sostenibilidad a las reformas previas y abordar retos en el mediano y largo plazos.

El contexto actual del COVID-19 requiere un renovado compromiso con la integridad. De hecho, creó conciencia sobre el importante papel que la integridad juega para asegurar que los gobiernos puedan brindar servicios públicos de calidad a sus ciudadanos y volverse más resilientes ante futuras crisis. De igual forma, la integridad es necesaria para garantizar que los recursos que se asignan y gastan como parte de los esfuerzos de recuperación alivian los impactos en los más vulnerables.

Los gobiernos subnacionales en Argentina (es decir, provincias y municipios) son responsables de prestar importantes servicios públicos y, como tal, representan la “primera ventanilla gubernamental” para los ciudadanos. Como muchos otros países federales, Argentina debe animar a los gobiernos subnacionales a adoptar a la integridad como pilar de sus administraciones. Los avances en este sentido se han apoyado en el trabajo conjunto de la Oficina Anticorrupción y las provincias, así como en materiales como la *Guía para la Creación y Fortalecimiento de las Áreas de Integridad y Transparencia en Jurisdicciones Nacionales, Provinciales y Municipales*.

Argentina también logró avances en la adopción de un enfoque estratégico para la integridad al revisar el *Plan Nacional Anticorrupción 2019-2023* (PNA) y actualizarlo en una Estrategia Nacional de Integridad (ENI). Sin embargo, también hay pendientes relativos a cabildeo, control interno y el desarrollo de una cultura de integridad, los cuales se analizan a lo largo de este informe y para los cuales se emiten nuevas prioridades y recomendaciones.

Este informe brinda los fundamentos para orientar la ENI en el establecimiento de una agenda de integridad para el futuro y la adopción de buenas prácticas internacionales. La OCDE está orgullosa de contribuir a los esfuerzos del Gobierno de Argentina y continuará apoyando en la adopción de políticas de integridad para una vida mejor.

Agradecimientos

Este informe fue elaborado por el Directorado de Gobernanza Pública bajo la conducción de Elsa Pilichowski, Directora de Gobernanza Pública de la OCDE, y Julio Bacio Terracino, Jefe Interino de la División de Integridad en el Sector Público. Los autores del informe fueron Jacobo Pastor García Villarreal (también coordinador del proyecto) y Felicitas Neuhaus. El informe se benefició enormemente de las ideas y comentarios de Frederic Boehm y Giulio Nessi. Meral Gedik, Charles Victor y Aman Johal proporcionaron asistencia editorial y administrativa.

La OCDE expresa su agradecimiento al gobierno argentino, así como a todas las instituciones y organizaciones que participaron en el desarrollo del informe, en especial a la Oficina Anticorrupción, la Secretaría de Fortalecimiento Institucional, la Secretaría de Gobierno de Modernización y la Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Jefatura de Gabinete de Ministros, la Sindicatura General de la Nación, 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. Del mismo modo, la OCDE agradece la participación de las áreas y los enlaces de integridad de Trenes Argentinos, la Agencia Federal de Inteligencia, el Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales y los ministerios de Transporte; Agricultura, Ganadería y Pesca; Seguridad y Obras Públicas.

El Centro de la OCDE para México y América Latina, bajo el liderazgo de Roberto Martínez, y el personal a cargo de publicaciones, principalmente Alejandro Camacho, coordinaron la traducción del informe al español.

Índice

Prólogo	3
Agradecimientos	4
Abreviaturas y acrónimos	7
Resumen ejecutivo	11
1 Hacia un sistema de integridad pública coherente y coordinado en Argentina	13
Introducción	13
Garantizar políticas de integridad en todas las ramas y órdenes de gobierno	14
Mejorar la coordinación y transversalización de las políticas de integridad en el Poder Ejecutivo Nacional	17
Desarrollar un enfoque estratégico de la integridad pública en el Poder Ejecutivo Nacional	22
Propuestas de acción	25
2 Hacia el fortalecimiento de la base empírica de las políticas de integridad en Argentina	27
Introducción	27
Implementar un sistema de seguimiento y evaluación de las políticas de integridad argentinas	27
Recopilación de datos relevantes para las políticas de integridad	33
Propuestas de acción	34
3 Construir una cultura de integridad en los sectores público y privado y la sociedad en Argentina	37
Introducción	37
Promover un marco normativo robusto sobre integridad pública y fortalecer su implementación	38
Integridad en Recursos Humanos	51
Promover una cultura organizacional abierta	54
Aprovechar todo el beneficio del sistema de declaración financiera y de intereses	55
Cultivar una cultura de integridad en toda la sociedad y en el sector privado	57
Propuestas de acción	60
4 Aplicar un marco de control interno y gestión de riesgos que salvaguarde la integridad pública en Argentina	63
Introducción	63
Establecer un ambiente de control con objetivos claros	63
Desarrollar un enfoque estratégico para la gestión de riesgos	66

Fortalecer a la entidad de fiscalización superior	68
Propuestas de acción	69
5 Garantizar la transparencia y la integridad en los procesos de toma de decisiones públicas y el financiamiento político en Argentina	71
Introducción	71
Fomento de la integridad y la transparencia en el cabildeo	72
Fomento de la integridad en los procesos electorales	72
Promoción de la transparencia y la participación de las partes interesadas	74
Propuestas de acción	76
6 Fortalecer la efectividad del régimen disciplinario en Argentina	79
Introducción	79
Fortalecer la equidad, objetividad y oportunidad del régimen disciplinario	80
Promover la supervisión y la coordinación entre entidades relevantes	84
Ampliar la transparencia sobre la eficacia de los mecanismos de aplicación y fortalecer la evaluación del sistema disciplinario	87
Propuestas de acción	89
Referencias	90

GRÁFICAS

Gráfica 1.1. Avances en el número de organismos con enlaces/áreas de integridad	18
Gráfica 1.2. Objetivos prioritarios y lineamientos estratégicos del PNA	22
Gráfica 1.3. Análisis FODA de la ENI	25
Gráfica 2.1. Modelo multinivel de operacionalización	29
Gráfica 3.1. Alta percepción de la corrupción entre los funcionarios del gobierno	38
Gráfica 3.2. Bajos niveles de confianza en el gobierno (incluidos políticos, servidores públicos o cualquier tipo de organismo gubernamental)	38
Gráfica 3.3. Períodos de distanciamiento para el empleo posterior al servicio público en los países del G20	40
Gráfica 4.1. Las etapas básicas de la integración del control interno	64
Gráfica 4.2. Sistema de gestión de riesgos del MAGyP	67

CUADROS

Cuadro 1.1. Funciones de los departamentos de integridad o transparencia en provincias seleccionadas	15
Cuadro 1.2. Funciones de los departamentos de integridad o transparencia en municipios seleccionados	16
Cuadro 2.1. Preguntas para orientar la definición de productos, resultados intermedios y resultados	28
Cuadro 2.2. Ejemplo de productos, resultados intermedios y resultados para una política de códigos de integridad	30
Cuadro 2.3. Evaluaciones de sistemas de integridad del sector público: Alcance y métodos	31
Cuadro 3.1. Actuar con integridad: Un marco para la evaluación en Nueva Gales del Sur, Australia	53
Cuadro 3.2. Sistema de tres niveles de acceso a la información de las declaraciones de activos	57
Cuadro 3.3. Factores de éxito para campañas que cambian el comportamiento	58

Abreviaturas y acrónimos

ACAS	Advisory, Conciliation and Arbitration Service (United Kingdom) <i>Servicio de Asesoría, Conciliación y Arbitraje (Reino Unido)</i>
AGN	Auditoría General de la Nación (Argentina) <i>Auditor General (Argentina)</i>
AIA	Anti-corruption Initiative Assessment (Korea) <i>Evaluación de Iniciativas Anticorrupción (Corea)</i>
APS	Australian Public Service <i>Servicio Público Australiano</i>
APSC	Australian Public Service Commission <i>Comisión del Servicio Público de Australia</i>
ASF	Auditoría Superior de la Federación (México) <i>Supreme Audit of the Federation (Mexico)</i>
CGU	Comptroller General of the Union (Brazil) <i>Contraloría General de la Unión (Brasil)</i>
CICC	Inter-American Convention against Corruption <i>Convención Interamericana contra la Corrupción</i>
CNE	Cámara Nacional Electoral (Argentina) <i>National Elections Chamber (Argentina)</i>
COFEPUP	Consejo Federal de la Función Pública <i>Federal Council of the Public Function</i>
CONAMER	Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (México) <i>National Commission for Regulatory Improvement (Mexico)</i>
CPCEF	Conferencia Permanente de Contralores Estado-Federación (México) <i>Permanent Conference of Federal and State Comptrollers (Mexico)</i>
DAEO	Designated Agency Ethics Official (United States of America) <i>Oficial de Ética Designado del Organismo (Estados Unidos de América)</i>

ENCIG	Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (México) <i>National Survey on Government Quality and Impact (Mexico)</i>
ENI	<i>Estrategia Nacional de Integridad (Argentina)</i> National Integrity Strategy (Argentina)
GDE	Gestión Documental Electrónica (Argentina) <i>Electronic Document Management System (Argentina)</i>
IA	Integrity Assessment (Korea) <i>Evaluación de Integridad (Corea)</i>
IADB	Inter-American Development Bank <i>Banco Interamericano de Desarrollo (BID)</i>
IAU	Internal Audit Units <i>Unidades de Auditoría Interna (UAI)</i>
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública (Argentina) <i>National Institute of Public Administration (Argentina)</i>
INCAA	Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (Argentina) <i>National Institute for Cinema and Audio visual Arts (Argentina)</i>
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía (México) <i>National Statistics Office (Mexico)</i>
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions <i>Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores</i>
ITESM	Monterrey Institute of Technology and Higher Studies <i>Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey</i>
KIS	Court Information System (Estonia) <i>Sistema de Información Judicial (Estonia)</i>
KPI	Key performance indicators <i>Indicadores clave de desempeño</i>
LAIP	Ley de Acceso a la Información Pública (Argentina) <i>Access to Information Law (Argentina)</i>
LFRCF	Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (México) <i>Law on Audit and Accountability of the Federation (Mexico)</i>
LMREPN	Ley Marco de Regulación de Empleo Público (Argentina) <i>National Public Employment Framework Law (Argentina)</i>
MAGyP	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (Argentina) <i>Ministry of Agriculture, Livestock, and Fishing (Argentina)</i>

NGCI	Normas Generales de Control Interno (Argentina) <i>General Internal Control Standards (Argentina)</i>
OA	Oficina Anticorrupción <i>Anti-corruption Office</i>
OAS	Organization of American States <i>Organización de los Estados Americanos (OEA)</i>
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos <i>Organisation for Economic Co-operation and Development</i>
OGE	Office of Government Ethics (United States of America) <i>Oficina de Ética Gubernamental (Estados Unidos de América)</i>
OII	Oficinas de Integridad Institucional (Perú) <i>Offices for Institutional Integrity (Peru)</i>
ONC	Oficina Nacional de Contrataciones (Argentina) <i>National Procurement Office (Argentina)</i>
ONEP	Oficina Nacional de Empleo Público (Argentina) <i>National Office of Public Employment (Argentina)</i>
PIA	Procuraduría de Investigaciones Administrativas (Argentina) <i>Prosecutor Office for Administrative Investigations (Argentina)</i>
PNA	Plan Nacional Anticorrupción (Argentina) <i>National Anticorruption Plan (Argentina)</i>
RITE	Registro de Integridad y Transparencia Empresarial (Argentina) <i>Corporate Integrity and Transparency Register (Argentina)</i>
SFP	Secretaría de la Función Pública (México) <i>Ministry of Public Administration (Mexico)</i>
SIGEN	Sindicatura General de la Nación (Argentina) <i>Office of the Comptroller General (Argentina)</i>
SSFI	Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional (Argentina) <i>Deputy Secretariat for Institutional Strengthening (Argentina)</i>
SWOT	Strengths, weaknesses, opportunities and threats <i>Fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas (FODA)</i>
UK	United Kingdom <i>Reino Unido</i>
UN	United Nations <i>Organización de las Naciones Unidas (ONU)</i>

UNDP	United Nations Development Programme <i>Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo</i>
USA	United States of America <i>Estados Unidos de América</i>
USD	Dólares americanos

Resumen ejecutivo

Principales hallazgos

Como se reconoce en el *Estudio de la OCDE sobre Integridad en Argentina*, los retos para incorporar la integridad en el orden subnacional son significativos, pero hay avances. La Oficina Anticorrupción está involucrándose activamente con los gobiernos subnacionales para promover la integridad y publicó la *Guía para la Creación y Fortalecimiento de las Áreas de Integridad y Transparencia en Jurisdicciones Nacionales, Provinciales y Municipales*.

El *Plan Nacional Anticorrupción 2019-2023* (PNA) fue redactado y aprobado en abril de 2019. Este primer ejercicio de planeación estratégica fue revisado en el 2020 para diseñar la Estrategia Nacional de Integridad (ENI). La ENI favorece una visión estratégica, integral, federal e incluyente, priorizando políticas preventivas enfocadas en el diseño y la implementación de políticas públicas para mitigar riesgos y crímenes contra la administración pública.

La revisión del PNA concluyó que muchas de sus iniciativas carecían de objetivos concretos y medibles para evaluar avances. Las consultas técnicas con quienes diseñaron e implementarán las iniciativas de la ENI deberían abordar los datos, los alcances y el cronograma de la evaluación de desempeño para asegurar que sea consistente con el propósito definido.

En Argentina, la Ley de Ética Pública, el Marco Nacional de Empleo Público y el Código de Ética son las principales normas que regulan la integridad en el sector público. Sin embargo, esto lleva a fragmentación y, en ocasiones, a contradicciones. Si bien la Oficina Anticorrupción ha tomado medidas para crear conciencia entre los servidores públicos sobre conflictos de interés, es escasa la orientación práctica con ejemplos, más allá del simulador de conflictos de intereses. Además, el sistema de conflictos de interés podría fortalecerse otorgando a la Oficina Anticorrupción la atribución de hacer recomendaciones vinculantes para los servidores públicos y funcionarios gubernamentales sobre la gestión de situaciones de conflicto de interés, particularmente las derivadas de empleo previo o posterior al servicio público. Respecto a la integridad en la gestión de recursos humanos, Argentina ha logrado avances al establecer criterios de calificación y desempeño para todas las posiciones. Sin embargo, el mérito y la integridad podrían ser exaltados desarrollando un proceso estándar para el reclutamiento y apoyando a los mandos respecto a su liderazgo ético.

Respecto a los temas de control y auditoría, de acuerdo con las normas de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), las instituciones de fiscalización superior deben estar libres de dirección o interferencias provenientes de la legislatura o del Ejecutivo en la selección de auditorías; en la planeación, programación, ejecución, informe y seguimiento de sus auditorías; en su administración y gestión; y en la aplicación de sus decisiones cuando la imposición de sanciones es parte de su mandato. En este tenor, es necesaria una ley orgánica para fortalecer la autonomía de la Auditoría General de la Nación (AGN) en lo relativo a su organización y operación.

En lo que toca a financiamiento político, la Ley 27504, aprobada en el Congreso en mayo de 2019, amplió las restricciones, de 15 a 25 días previos a la elección, para realizar cualquier actividad gubernamental

(por ejemplo, inauguraciones de obras públicas, promoción de planes, proyectos o programas de naturaleza colectiva) que pudiera promover el voto a favor de algún candidato o grupo político. La Ley 27504 también incorporó en la Ley 26215 sobre financiamiento político un Artículo 16 bis, que establece que las contribuciones solo pueden realizarse mediante transferencia bancaria, depósito en bancos sujeto a identificación, medios electrónicos, cheques, tarjetas de crédito o débito, o aplicaciones electrónicas, sujeto a la identificación del aportante y a la posibilidad de monitorear la contribución.

Con relación al régimen disciplinario, el Marco Nacional de Empleo Público no aplica para todos los funcionarios públicos, lo que podría minar el principio de equidad en su aplicación. Si bien la Procuración del Tesoro de la Nación y la Procuraduría de Investigaciones Administrativas (PIA) han emitido resoluciones para ampliar su aplicabilidad a todos los empleados públicos, sería crucial formalizar esto para garantizar la certidumbre jurídica. La eficacia del régimen disciplinario es mermada por un limitado intercambio de información entre los actores principales del sistema y la existencia de pocos indicadores para evaluar dicha eficacia. Finalmente, se podrían hacer públicos más datos para fortalecer la confianza en el sistema.

Principales recomendaciones

- Argentina debe apuntar a extender la agenda de integridad a los Poderes Judicial y Legislativo para abordar los riesgos específicos que prevalecen para ellos.
- La Oficina Anticorrupción debe continuar alentando a las provincias y municipios a desarrollar sus propios marcos de integridad y facilitar el intercambio de buenas prácticas y soluciones a problemas comunes.
- El proceso para abordar las debilidades en la PNA debe complementarse con el desarrollo de indicadores robustos e inteligentes.
- Argentina podría reformar la Ley de Ética Pública con base en el proyecto de ley propuesto en 2019 para superar la fragmentación del marco legal en materia de ética.
- Argentina podría fortalecer su sistema para gestionar conflictos de intereses otorgando a la Oficina Anticorrupción el poder de emitir recomendaciones vinculantes y obligando a los funcionarios de alto nivel a consultarla sobre conflictos de intereses potenciales y seguir cualquier recomendación específica.
- La Sindicatura General de la Nación (SIGEN) y los diferentes ministerios de línea y entidades gubernamentales deben redoblar sus esfuerzos para desarrollar apropiación del control interno.
- Los ministerios y entidades deben asumir la responsabilidad de producir sus mapas de riesgo, con la posible orientación de la Oficina Anticorrupción y la SIGEN.
- Se debe fortalecer la autonomía de la AGN a través de una ley orgánica que establezca su mandato e independencia.
- Aún quedan reformas pendientes relativas al financiamiento político, a saber:
 - Establecer sanciones a los candidatos, no sólo a los partidos políticos, como consecuencia de irregularidades en el financiamiento de campañas.
 - Instituir claramente la prohibición de comprar votos y otras prácticas clientelares.
 - Implementar el sistema de boletas australiano (es decir, introducir las boletas impresas y distribuidas por el gobierno).
- Para fortalecer la equidad, objetividad y oportunidad del régimen disciplinario, el Marco Nacional de Empleo Público podría reformarse para incluir a todas las categorías de empleados.
- Argentina podría también mejorar la transparencia sobre la eficacia de mecanismos de aplicación y la evaluación del sistema disciplinario para desarrollar confianza pública en los mecanismos de aplicación y el sistema de integridad en general.

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

Introducción

Este capítulo del *Estudio de la OCDE sobre Integridad en Argentina* (en lo subsecuente '*Estudio de la OCDE sobre Integridad*') analizó los arreglos institucionales actuales de Argentina relacionados con las políticas de integridad. En particular, sugirió la implementación de la Ley de Ética Pública en todos los poderes y propuso fortalecer el diálogo de políticas públicas entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. La OCDE sugirió que un Consejo Federal para la Integridad podría promover, dentro de los mandatos constitucionales, el desarrollo de sistemas de integridad en las provincias que sean coherentes con el orden nacional, pero adaptados a las realidades subnacionales. Además, la OCDE concluyó que podría fomentarse un enfoque estratégico hacia un Sistema Nacional de Integridad en el poder ejecutivo mediante una mayor coordinación entre los actores clave. Adicionalmente, la OCDE sugirió que los puntos de contacto de integridad (o áreas de integridad especializadas) en cada organismo público podrían incorporar las políticas de integridad en toda la administración pública nacional. Una Estrategia Nacional de Integridad podría proporcionar tanto los objetivos estratégicos del sistema de integridad como permitir una operacionalización a niveles organizacionales. Finalmente, el capítulo presentó medidas para fortalecer la Oficina Anticorrupción (OA), y en particular su función preventiva y su papel como asesor de política pública.

A la luz de las evaluaciones anteriores, este informe está monitoreando la implementación de las siguientes recomendaciones:

- garantizar políticas de integridad en todas las ramas y órdenes de gobierno en Argentina
- mejorar la coordinación y transversalización de las políticas de integridad en el Poder Ejecutivo Nacional
- desarrollar un enfoque estratégico de la integridad pública en el Poder Ejecutivo Nacional.

Garantizar políticas de integridad en todas las ramas y órdenes de gobierno

El Estado argentino debe apuntar a extender la agenda de integridad a los poderes Judicial y Legislativo y continuar trabajando con las provincias y municipios para facilitar el desarrollo de sus propios marcos de integridad

Como se reconoció en el *Estudio de la OCDE sobre Integridad*, los desafíos para incorporar políticas de integridad en los poderes legislativo y judicial son significativos. Los avances en el Poder Ejecutivo no siempre han sido igualados por los otros poderes. Por ejemplo, el enfoque en el Poder Judicial sigue siendo bastante reactivo en cuanto al acceso a la información y el acceso a las declaraciones patrimoniales de los jueces puede resultar complicado, ya que el proceso se desarrolla en papel y sin plazos claramente definidos. Asimismo, no existe un registro de obsequios en el Poder Judicial ni un registro de audiencias, ni una estrategia de gobierno abierto. Hay pasos positivos en el Poder Legislativo, ya que la legislatura debe informar a la OA las declaraciones patrimoniales de los candidatos legislativos. Además, recientemente, el Poder Legislativo presentó el Primer Plan de Acción de Congreso Abierto de la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, co-creado junto a Diputados, sus equipos de trabajo, organizaciones de la sociedad civil, periodistas y personas interesadas en el trabajo parlamentario. En este plan se definieron cinco grandes compromisos para avanzar en la construcción de un parlamento cada vez más transparente, abierto e innovador. Adicionalmente, en la provincia de Chubut, la oficina local anticorrupción trabaja con la legislatura provincial para prevenir e investigar la corrupción.

Si bien no parece haber mucho progreso en el avance de las políticas de integridad en los Poderes Legislativo o Judicial, hay una mejora en el posicionamiento de la integridad entre los gobiernos subnacionales. No sólo se avanza en la promoción de la integridad a nivel subnacional, sino también en que la OA asume un papel consultivo destacando su función preventiva, que fue el espíritu de varias recomendaciones de la OCDE.

En primer lugar, la OA está colaborando activamente con los gobiernos subnacionales para promover la agenda de integridad. Por ejemplo, el 25 de septiembre de 2020, la OA se reunió con funcionarios de la Coordinación de Gabinete de la Provincia de Misiones para discutir la configuración de los departamentos de transparencia e integridad en el gobierno provincial y el trabajo a realizar por dichas unidades. Aprovechando una cooperación con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la OA brinda asistencia técnica para desarrollar, ampliar y fortalecer las políticas de integridad y transparencia y reforzar las políticas públicas sectoriales incorporando perspectivas de transparencia. (OA website, 2020^[11])

Asimismo, la OA participa en el grupo de trabajo para la redacción de la Ley de Ética Pública y Transparencia de la Provincia de Buenos Aires. La última reunión del grupo de trabajo tuvo lugar el 9 de noviembre de 2020 (OA website, 2020^[12]).

En segundo lugar, aunque la OCDE recomendó el establecimiento de un Consejo Federal para la Integridad, la OA ha estado aprovechando los canales de coordinación existentes para promover la agenda de integridad a nivel subnacional. Por ejemplo, el 30 de octubre de 2020, la OA participó en la reunión del Consejo Federal de la Función Pública (COFEFUP) para establecer un mecanismo de cooperación y coordinación horizontal entre el gobierno nacional y las provincias sobre integridad, rendición de cuentas y acceso a la información. Durante la reunión, los participantes discutieron experiencias, desafíos y oportunidades de cooperación. Participaron representantes de las provincias de Catamarca, Chaco, Córdoba, Entre Ríos, La Pampa, Río Negro, Salta, San Juan y Santa Fe, entre otras. Los funcionarios de la OA destacaron la importancia de los mecanismos de coordinación basados en las recomendaciones de la *Guía para la Creación y Fortalecimiento de las Áreas de Integridad y Transparencia en Jurisdicciones Nacionales, Provinciales y Municipales*, en adelante la "Guía". (OA website, 2020^[13])

La publicación de la Guía es otro avance a destacar. Su objetivo es brindar orientación y apoyo a las instituciones del sector público nacional, provincial y municipal para establecer departamentos de

integridad y transparencia. Reconoce varias razones para establecer departamentos de integridad y transparencia en los gobiernos locales. En primer lugar, el Decreto 650/2019, que obliga a las entidades del gobierno nacional a establecer enlaces de integridad, invita a las provincias y municipios a adoptar la misma medida. En segundo lugar, promover la agenda de integridad a nivel subnacional es congruente con los compromisos y recomendaciones internacionales. En el marco del proceso de seguimiento a la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC), el Comité de Expertos invitó a Argentina a fortalecer la cooperación y coordinación entre el Gobierno Federal y las provincias y municipios para la implementación eficaz de la CICC. (OA website, 2020^[4])

Entre otras cosas, la Guía analiza la necesidad de crear enlaces de integridad en los gobiernos subnacionales, grado de formalización, tamaño, modelos institucionales, respaldo normativo, mandato, presupuesto, personal, funciones y mecanismos de coordinación. Proporciona ejemplos de departamentos de integridad o transparencia establecidos en los gobiernos provinciales y municipales. La primera conclusión es que existe un alto grado de variación en los modelos institucionales. Los ejemplos proporcionados a nivel provincial incluyen la Dirección Provincial de Anticorrupción y Transparencia en el Sector Público en Santa Fe y la Oficina de Transparencia Institucional de la Provincia de Buenos Aires, ambas dependientes del Ministerio de Justicia de la provincia correspondiente. El Cuadro 1.1 ilustra las diferentes funciones de los departamentos de integridad o transparencia en provincias seleccionadas.

Cuadro 1.1. Funciones de los departamentos de integridad o transparencia en provincias seleccionadas

Provincia / Institución	Promover la transparencia proactiva	Políticas de prevención de la corrupción	Cumplimiento de la ética pública	Establecer protocolos de transparencia, ética y/o anticorrupción	Cumplimiento de declaraciones patrimoniales	Recibir denuncias de corrupción	Investigar denuncias de corrupción
Buenos Aires Oficina de Transparencia Institucional	X	X	X	X	X	X	Sólo averiguación previa y remite el caso a la autoridad correspondiente
Jujuy Oficina Anticorrupción	X	X	X	X	X	X	X
Chubut Oficina Anticorrupción	X	X				X	Sólo averiguación previa y remite el caso a la autoridad correspondiente
Santa Fe Dirección Provincial de Anticorrupción y Transparencia en el Sector Público	X	X	X	X		X	Sólo averiguación previa y remite el caso a la autoridad correspondiente
Mendoza Oficina de Investigaciones Administrativas y Ética Pública	X	X			X	X	X
Entre Ríos Oficina de Ética Pública y Anticorrupción	X	X	X			X	X
San Juan Consejo Provincial de Ética Pública		X	X			X	Sólo averiguación previa y remite el caso a la autoridad correspondiente

Fuente: www.gba.gob.ar/justicia_y_ddhh/oti; www.oa.jujuy.gob.ar; www.anticorruptionchu.gov.ar; www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/93811; www.eticapublica.mendoza.gov.ar; www.entrerios.gov.ar/anticorruption; www.saij.gob.ar/legislacion/ley-san-juan-6773-ley-etica-publica.htm.

La variación es aún más pronunciada a nivel municipal. Las primeras investigaciones descritas en la Guía indican que los departamentos de integridad y/o transparencia suelen estar bajo el ámbito de los ministerios de modernización, nuevas tecnologías, innovación pública, comunicación o las entidades encargadas de la participación ciudadana o el acceso a la información (OA website, 2020^[4]). El Cuadro 1.2 ilustra las diferentes funciones de los departamentos de integridad o transparencia en los municipios seleccionados.

Cuadro 1.2. Funciones de los departamentos de integridad o transparencia en municipios seleccionados

Provincia / Institución	Promover la transparencia proactiva	Políticas de prevención de la corrupción	Cumplimiento de la ética pública	Establecer protocolos de transparencia, ética y/o anticorrupción	Cumplimiento de declaraciones patrimoniales	Recibir denuncias de corrupción	Investigar denuncias de corrupción
Morón, Provincia de Buenos Aires Oficina Anticorrupción-Oficina de Transparencia	X	X			X	X	Sólo averiguación previa y remite el caso a la autoridad correspondiente
La Matanza, Provincia de Buenos Aires Oficina Anticorrupción		X	X			X	
La Plata, Provincia de Buenos Aires Oficina de Fortalecimiento Institucional	X	X	X	X	X	X	
Rosario, Provincia de Santa Fe Dirección General de Investigaciones, Ética Pública y Transparencia	X	X		X		X	X
Rafaela, Provincia de Santa Fe Ministerio de Auditoría, Evaluación y Transparencia	X			X			

Fuente: <http://www.moron.gob.ar/gobierno-abierto/acceso-a-la-informacion-publica>; <https://lamatanza.gov.ar/anticorrupcion/>; <https://www.laplata.gob.ar/#/transparencia/fortalecimiento-institucional>; <https://www.rosario.gob.ar/web/guest/gobierno-abierto/investigaciones-etica-publica-y-transparencia>; <http://www.rafaela.gob.ar/SITIO/#/Secretaria/13>.

El plan de trabajo del COFEFUP 2020-23 incluye un eje operativo de coordinación en materia de transparencia, particularmente entre el COFEFUP y la OA, y promover la participación de las provincias en el Programa Federal de Gobierno Abierto 2019-22.

Existen otros mecanismos de coordinación establecidos que podrían continuar aprovechándose para seguir avanzando en la agenda de integridad a nivel subnacional, como el *Foro Permanente de Fiscalías de Investigaciones Administrativas y Oficinas Anticorrupción de Argentina*, que se asemeja a las prácticas de otros países, como México (Recuadro 1.1).

Recuadro 1.1. Comisión Permanente de Contralores Estado-Federación

La misión de la Conferencia Permanente de Contralores Estado-Federación (CPCEF) es promover la coordinación entre los órganos de control de los gobiernos federal y estatal para avanzar en la modernización, evaluación, vigilancia y control en la gestión y aplicación de recursos públicos en beneficio de todos los mexicanos.

La CPCEF es, dentro del Sistema Nacional de Control y Evaluación de la Gestión Pública, el mecanismo de coordinación de las contralorías federales y estatales para facilitar la implementación de mecanismos de control y herramientas de evaluación de la administración pública, la vigilancia efectiva en la gestión de los recursos públicos, bajo criterios de probidad, transparencia y rendición de cuentas, así como la aplicación de sanciones a los servidores públicos que incurran en faltas de integridad.

La CPCEF es presidida por la Secretaria de la Función Pública (SFP) del Gobierno Federal y elige anualmente a un coordinador entre los 32 contralores estatales. Para llevar a cabo su misión, particularmente en lo que respecta a la coordinación entre el Gobierno Federal y las 32 entidades federativas, se organiza en comisiones regionales: noroeste, noreste, centro-pacífico, centro-oeste, centro-golfo-istmo y sureste. El pleno, incluida la SFP y los 32 contralores estatales, se reúne dos veces al año, pero las comisiones regionales también se reúnen varias veces al año.

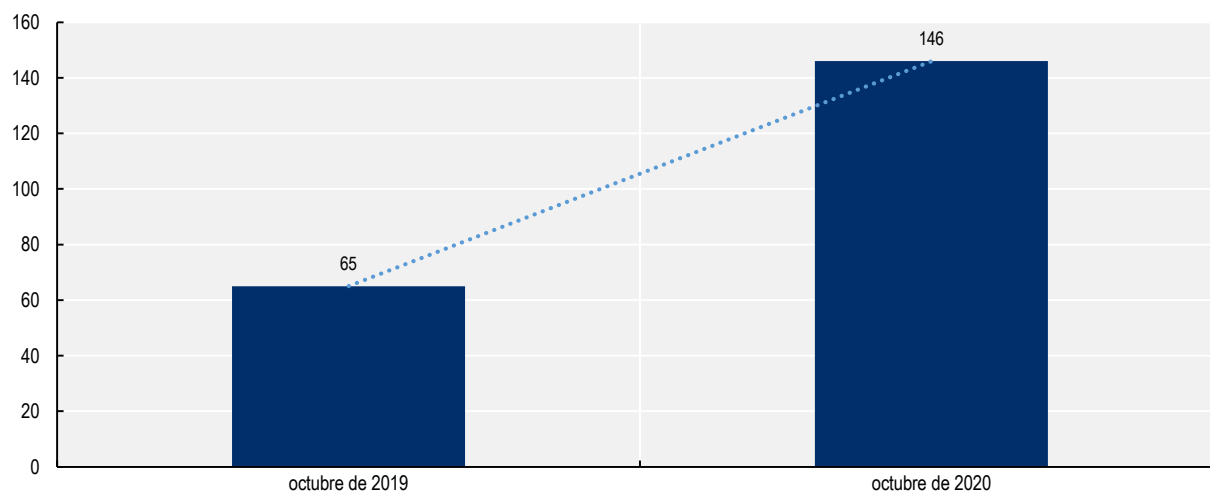
Algunas de las principales actividades realizadas por la CPCEF incluyen las siguientes:

- Un repositorio de buenas prácticas de las entidades federativas.
- Una revista digital.
- El premio “Transparencia en corto”.
- El Premio Nacional de Contraloría Social.
- Lineamientos de auditoría.

Fuente: CPCEF (s.f.^[5]), CPCEF's Sitio web, Comisión Permanente de Contralores Estados Federación, <http://comisioncontralores.gob.mx/2017/> (consultado el 18 de noviembre de 2020).

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

El *Estudio de la OCDE sobre Integridad* encontró que existe la necesidad de institucionalizar las políticas de integridad a nivel organizacional. Para abordar esta debilidad, la OA acompañó de manera directa el proceso de creación de áreas de integridad, programas de integridad y el fortalecimiento de la red de enlaces de integridad en el Poder Ejecutivo Nacional. A octubre de 2019, sólo 65 entidades tenían un enlace de integridad. A octubre de 2020, 146 organismos contaban con enlace de integridad (ver Gráfica 1.1). Este aumento ilustra el progreso y un proceso continuo para desarrollar la red de enlaces de integridad en toda la administración pública federal. Vale destacar que estos esfuerzos se han fortalecido mediante la promoción y creación de áreas de integridad en los organismos como forma de generar capilaridad en materia de transparencia.

Gráfica 1.1. Avances en el número de organismos con enlaces/áreas de integridad

Fuente: Información proporcionada por la OA durante las entrevistas de investigación.

Cabe destacar también que en junio de 2021 se aprobó la Decisión Administrativa de Jefatura de Gabinete de Ministros N° 592/2021 que crea la Mesa Nacional de Integridad y Transparencia en la órbita de la Secretaría de Gestión y Empleo Público, como ámbito de coordinación y articulación para el desarrollo, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas de integridad y transparencia. La misma se compone por la Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Jefatura de Gabinete de Ministros, la OA, la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) y la Agencia de Acceso a la Información Pública.

Cada institución pública debe tener su propio programa de integridad, alineado con la estrategia nacional

Además del avance descrito anteriormente, 14 organismos ahora tienen programas de integridad. Vale la pena aclarar y distinguir los siguientes conceptos: enlace de integridad, programa de integridad y área de integridad. Sobre el primero nos referimos con anterioridad y consiste en la existencia de puntos de contacto en los organismos, principalmente para la comunicación con el organismo rector y la promoción de una agenda de transparencia en la jurisdicción. Los programas de integridad, por su parte, refieren a los ejercicios de planeación estratégica para el desarrollo de políticas de integridad en cada organismo. Por último, las áreas de integridad refieren a la conformación de espacios institucionales que permitan diseñar e implementar políticas de integridad en los organismos. Sobre este punto volveremos más adelante.

Algunos de los organismos que ya cuentan con un programa de integridad incluyen los ministerios de obras públicas, seguridad, agricultura y medio ambiente. Por ejemplo, el programa de integridad del Ministerio de Seguridad se expidió a través del Decreto 191/2020. Estableció que la Subsecretaría de Control y Transparencia Institucional es la encargada de implementar el programa, que se organiza en tres ejes: i) investigación y evaluación de la situación institucional; ii) capacitación; y iii) apoyo técnico. En él se describen cuatro acciones específicas: i) apoyo técnico y fortalecimiento organizacional; ii) desarrollar lineamientos generales para los procesos; iii) desarrollar recomendaciones; y iv) todas las demás acciones que se consideren adecuadas para cumplir con los objetivos planteados. Finalmente, incluye un plan de acción para cada uno de los ejes. (República Argentina, Poder Ejecutivo Nacional, 2020^[6])

El Programa de Integridad del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP) delinea objetivos relativos a la gestión de riesgos, conflicto de intereses, cumplimiento normativo, capacitación, debida diligencia, control de gestión, participación ciudadana y cooperación interjurisdiccional.

Más allá del número de enlaces, programas y áreas de integridad, los funcionarios argentinos reconocen que el principal desafío fue institucionalizar la integridad e integrar su rol como parte de las diferentes entidades. Por ejemplo, reconocen que, hasta el año 2019, en ocasiones los enlaces de integridad estaban aislados o no habían desarrollado un sentido de pertenencia a sus entidades correspondientes. Asimismo, en algunos casos, no se les consulta. Por ejemplo, a octubre de 2020, el enlace del Ministerio de Transporte no había recibido solicitudes de asesoría y no desarrolló un proceso formal para intervenir en una solicitud de asesoría sobre un conflicto de intereses. La actual gestión de la OA ha enfocado sus esfuerzos para la creación, coordinación y trabajo en red de áreas de integridad, configurándose en equipos especializados, interdisciplinarios, a tiempo completo, que promueven la gestión en todos los organismos con una perspectiva de integridad y transparencia.

La OA debe garantizar que, en la práctica, las funciones básicas realizadas por los enlaces de integridad estén más estandarizadas, al tiempo que permitan cierta flexibilidad y estén orientadas hacia una función preventiva.

Otra característica potencialmente controvertida de los enlaces de integridad puede ser sus funciones, que no están estandarizadas. En la práctica, sus funciones, aunque establecidas por decreto, no siempre son las mismas y pueden estar influenciadas por la naturaleza de la entidad y su marco legislativo. Su composición también varía, ya que en algunos casos el enlace de integridad es sólo una persona, mientras que en otros hay un equipo que respalda el trabajo del titular. Por un lado, estandarizar sus funciones puede limitar sus intervenciones. Por otro lado, la estandarización puede ser una estrategia eficaz para comunicar a los funcionarios públicos cómo los enlaces de integridad pueden servirles. Una posible solución puede ser estandarizar algunas funciones que todos los enlaces de integridad deben cumplir y comunicarlas ampliamente, dejando cierto margen para la flexibilidad y para tareas específicas que pueden estar determinadas por la naturaleza de cada organización.

Ahora bien, el trabajo con los enlaces de integridad se desprende de lo normativo, según lo establecido por el Decreto 650/2019. Es una agenda, si se quiere, que “baja” del órgano rector en materia de transparencia al resto de la administración pública nacional. La apuesta de la OA es contribuir al avance hacia una construcción política que permita la apropiación organizacional y la transversalización de la transparencia. Es decir, que cada uno de los organismos tome esta agenda e incorpore la perspectiva de transparencia en la gestión de sus desafíos sectoriales.

Para esto, la OA desarrolló el documento *Guía para la creación y fortalecimiento de las áreas de integridad y transparencia en jurisdicciones nacionales*. Desarrollar todas las acciones que se desprenden del decreto anteriormente mencionado supone una importante carga de actividades para quienes se desempeñan como enlaces. El avance para la incorporación de la perspectiva de integridad en la gestión pública requiere de la generación de condiciones en las jurisdicciones que permitan llevar adelante las iniciativas propuestas.

Por lo anterior, la OA promueve la creación de áreas de integridad que permitan, de acuerdo a lo establecido en el documento, brindar un mensaje claro sobre la relevancia de las políticas y jerarquiza la agenda de transparencia, proporcionar herramientas concretas para la gestión, asistir para el desarrollo de políticas y generar conocimiento para prevenir irregularidades y recursos para responder frente a ellas.

Al momento de realizar este informe, el Estado Argentino contaba con 24 áreas. Las seis que se encuentran en la administración centralizada fueron creadas desde diciembre de 2019 y otras cuatro se encuentran en formación.

Por ejemplo, la Dirección de Acceso a la Información y Transparencia del Ministerio de Transporte es una de las áreas creadas y que absorbe el papel de enlace de integridad y tiene las siguientes funciones, entre otras:

- controlar y promover la actualización del registro de obsequios
- promover la carga y actualización del *Registro de Audiencias de Gestión de Intereses*
- facilitar la búsqueda y el acceso a la información pública
- cargar y actualizar las declaraciones patrimoniales de los funcionarios públicos del Ministerio de Transporte en la Plataforma de Transparencia Activa
- identificar riesgos de integridad (trabajo en progreso)
- revisar el plan anticorrupción del Ministerio con el apoyo de la OA
- coordinar la implementación del ISO 9001:2015 (Sistema de Gestión de Calidad) e ISO 37001:2016 (Sistema de Gestión Anti soborno).

Algo similar ocurre en el Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (INCAA), donde la Unidad de Transparencia absorbe el papel de enlace de integridad. Si bien existen algunas funciones similares a las que realiza el área de integridad del Ministerio de Transporte como la gestión del registro de obsequios y el registro de audiencias, el enlace del INCAA también recibió denuncias y solicitudes de asesoría. La práctica de la OCDE sugiere que los enlaces de integridad deberían tener una función más preventiva, proporcionando asesoría y orientación a los funcionarios públicos para abordar dilemas éticos, evitando al mismo tiempo la gestión directa de denuncias, quejas e investigaciones (véase el Recuadro 1.2 para el caso de Perú).

Recuadro 1.2. Oficinas de Integridad Institucional en Perú

En 2019, la OCDE llevó a cabo una revisión de las Oficinas de Integridad Institucional (OII) de Perú. Recomendó que las OII adopten las siguientes funciones estándar:

- Apoyar a los funcionarios públicos en la identificación de riesgos de integridad y corrupción y asesorar a las unidades en la selección de controles eficaces y eficientes.
- Encabezar la incorporación de medidas de integridad en los planes de las entidades públicas.
- Participar en Comités de Control Interno y contribuir desde allí al seguimiento conjunto del control interno.
- Comunicar la integridad pública es importante tanto internamente a todos los empleados como externamente a las partes interesadas y usuarios de los servicios de la institución. Esto incluye comunicar el progreso de la implementación del modelo de integridad a nivel de entidad y los resultados de las evaluaciones.
- Concientizar a los funcionarios públicos sobre cuestiones de integridad pública y recordarles sus obligaciones.
- En coordinación con la Oficina de Recursos Humanos, apoyando el desarrollo de un plan interno de capacitación en integridad y asegurando su implementación.
- Asesorar y orientar a los funcionarios públicos en caso de dudas, dilemas éticos, situaciones de conflicto de intereses, sobre los canales de denuncia, las medidas de protección existentes y otros aspectos de las políticas de integridad.
- Dar seguimiento a la implementación del modelo de integridad institucional asistido por la Secretaría de Integridad Pública.

- Dar seguimiento a las denuncias de informantes y a la aplicación de medidas de protección. Esto incluye asegurar que las unidades responsables de recibir quejas, investigar y sancionar cuenten con el personal adecuado y desempeñen sus funciones de manera rápida y eficaz.
- Recopilar información sobre denuncias y sanciones como fuente de información con el fin de enfocar las medidas preventivas de manera más específica. Por ejemplo, concentrar actividades específicas de formación o comunicación en áreas o procesos que generaron más denuncias que otras.
- La entidad pública podría designar a la OII como encargada de la aplicación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley 27806). Si se decidiera que estas dos áreas deben mantenerse separadas, es necesario garantizar la coordinación entre integridad y transparencia.

Fuente: OCDE (2019^[7]), *Las Oficinas de Integridad Institucional en el Perú: Hacia la Implementación de un Sistema de Integridad*, OCDE, París, <https://www.oecd.org/gov/ethics/oficinas-integridad-institucional-Peru.pdf>.

Una buena práctica adoptada por Argentina para cumplir con las recomendaciones de la OCDE es el desarrollo de una red de enlaces de integridad. La primera reunión de la red tuvo lugar el 29 de julio de 2020 para revisar las funciones de los enlaces de integridad, las atribuciones de la OA en materia de prevención de la corrupción y los lineamientos para el ejercicio ético de la función pública. Asimismo, se brindaron lineamientos para facilitar el intercambio de información entre los enlaces de integridad y la OA. El Jefe del Gabinete de Ministros dirigió la reunión, lo que también es una buena práctica, ya que ilustra un alto nivel de compromiso político con la integridad. La red también es una plataforma para intercambiar buenas prácticas y soluciones a problemas comunes. Por ejemplo, durante la primera reunión, los enlaces de integridad del Ministerio de Seguridad y del INCAA compartieron sus experiencias.

Ahora bien, el avance hacia un Sistema Nacional de Integridad requiere no sólo de acciones de capilaridad y transversalización -como las descritas hasta aquí- sino también de mecanismos de coordinación estratégica entre los organismos clave vinculados a la temática. En este sentido, cabe mencionar el avance alcanzado en la creación de una Mesa Nacional de Integridad y Transparencia en el Poder Ejecutivo, que apunta a mejorar la coordinación interinstitucional y promover políticas coherentes que se refuercen mutuamente. Esta Mesa Nacional estará encargada de coordinar y articular políticas de promoción de integridad y transparencia en el Sector Público Nacional entre organismos de control y seguimiento. Está compuesta por la Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Jefatura de Gabinete de Ministros, la OA, la SIGEN y la Agencia de Acceso a la Información Pública. Esta acción estará articulada con la ENI con el fin de proporcionar los lineamientos para el trabajo coordinado de los organismos vinculados al diseño e implementación de políticas de integridad. La iniciativa cuenta con un proyecto de Resolución que formalizará la Mesa y con un Reglamento de funcionamiento en proceso de aprobación, mediante un expediente que ya tiene aprobación de los servicios jurídicos de las jurisdicciones intervinientes.

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

El *Estudio de la OCDE sobre Integridad* recomendó a Argentina desarrollar un plan estratégico o una estrategia para promover la integridad en todo el gobierno. En este marco, impulsado por la OA y la Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional (SSFI) de la Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Jefatura de Gabinete de Ministros, se creó el Plan Nacional Anticorrupción 2019-2023 (PNA), formalmente aprobado en abril de 2019 a través del decreto 258/2019. El PNA consistió inicialmente en un conjunto de iniciativas en materia de transparencia, integridad y lucha contra la corrupción en la administración pública centralizada y descentralizada, monitoreado por un Consejo Asesor integrado por representantes de organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y especialistas en la materia. Como se verá en este documento, este primer ejercicio de planeación estratégica fue revisado en 2020 en vías del diseño de la Estrategia Nacional de Integridad (ENI).

La visión del PNA es que “Argentina lidera la lucha contra la corrupción a nivel regional e internacional con un estado abierto, transparente y habilitador, que fomenta la confianza y oportunidades de desarrollo e inversión”. Los objetivos prioritarios son: i) fortalecimiento institucional; ii) modernización del estado; y iii) inserción inteligente en el mundo. Los lineamientos estratégicos son: i) transparencia y gobierno abierto; ii) integridad y prevención; e iii) investigación y castigo (ver Gráfica 1.2). (República Argentina, Poder Ejecutivo Nacional, 2019^[8])

Gráfica 1.2. Objetivos prioritarios y lineamientos estratégicos del PNA



Fuente: República Argentina, Poder Ejecutivo Nacional (2019^[8]), *Estrategia y Plan Nacional Anticorrupción 2019-2023*, República Argentina, Poder Ejecutivo Nacional (9 de abril de 2019), https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/anexo_plan_nacional_anticorrupcion.pdf (consultado el 11 de enero de 2021).

El PNA describe 260 iniciativas horizontales y sectoriales. Dado este número, el seguimiento de la implementación se identificó como un desafío importante. Con el fin de facilitar dicho seguimiento y promover la participación ciudadana, el gobierno argentino estableció el Consejo Asesor para el Seguimiento de la Implementación de las Iniciativas incorporadas al Plan Nacional Anticorrupción 2019-2023. El Consejo Asesor fue establecido mediante la Resolución 21/2019, emitida el 26 de julio de 2019. La OA hizo un llamado a las ONG, el sector privado y expertos con reconocida experiencia en transparencia y anticorrupción para sugerir candidatos para el Consejo Asesor, que tiene 20 miembros. Las funciones del Consejo Asesor son las siguientes:

- Dar seguimiento periódicamente al avance y cumplimiento de las iniciativas señaladas en el PNA.
- Elaborar informes de seguimiento de la implementación del PNA y comunicar a la ciudadanía los avances logrados.
- Producir recomendaciones no vinculantes para mejorar, elaborar o actualizar el PNA.
- Recopilar, analizar, sistematizar, producir y/o comunicar información o estudios sobre el PNA.
- Atender las solicitudes de asesoría/información de la OA y la SSFI.
- Facilitar la participación de las partes interesadas para debatir temas específicos relacionados con el PNA.

El Consejo Asesor debe reunirse al menos tres veces al año y elaborar las actas de cada reunión, que son públicas. Puede establecer grupos de trabajo, permanentes o temporales, y elabora un informe anual sobre su trabajo. La secretaría técnica del Consejo Asesor está a cargo de la OA o la SSFI, cada una por un período de dos años y medio.

A partir del 2020, la OA emprendió un trabajo de análisis y evaluación de las 260 iniciativas, donde se identificaron fortalezas, debilidades, oportunidades y desafíos. El PNA incluyó medidas y acciones que apuntaban a generar entornos y circuitos transparentes, así como a aumentar los flujos de información pública.

Este primer antecedente de planeación (PNA) resulta clave para el diseño de una ENI. La ENI, como un paso transformador al PNA y un segundo ejercicio que va más allá de la planeación de las políticas de integridad y transparencia en el Sector Público Nacional, privilegiará una visión estratégica, integral, federal y plural, jerarquizando la política preventiva y poniendo en el centro el diseño e implementación de políticas públicas que mitiguen los riesgos e ilícitos contra la administración pública, especialmente en el marco de la emergencia sanitaria por la pandemia del COVID-19.

El objetivo de esta revisión fue no sólo dotar de mayor coherencia y sistematicidad al PNA, sino también repensarlo de un modo estratégico y adecuarlo a los lineamientos de la nueva gestión. Para ello se elaboró una ENI que incluye al Plan pero que, al mismo tiempo, lo trasciende y resignifica en una visión más holística, con miras a la transversalización de la integridad a lo largo y ancho de la administración pública y la adopción de una perspectiva integral, federal y plural, en consonancia con las convenciones internacionales contra la corrupción de la ONU, la OEA y la OCDE. En ese marco, se decidió trabajar sobre tres aspectos medulares: a) el desarrollo de un núcleo básico estratégico, centrado en lo preventivo; b) la ampliación y fortalecimiento del Consejo Asesor; y c) la creación de una plataforma digital que permita su seguimiento por parte de la ciudadanía.

Es necesario definir claramente cómo se medirá el avance de la estrategia nacional

La OA, en colaboración con la SSFI de la Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Jefatura de Gabinete de Ministros, desarrolló una metodología de análisis para la evaluación de las iniciativas del PNA, poniendo en el centro la necesidad de transparentar su diseño y replicabilidad. Esta metodología apuntó a recabar datos, a partir de la evaluación del PNA, de cara a la elaboración de la ENI, contemplando los desafíos actuales. La evaluación de las iniciativas permitió identificar distintos aspectos

a contemplar para el diseño de indicadores y plazos de cumplimiento que faciliten su seguimiento y monitoreo por parte de la ciudadanía que, hasta el PNA, no habían sido previstos. Este trabajo se desarrolló mediante el diseño e implementación de dos índices: el Índice de Significancia Institucional y el de Criterios de Evaluación de Iniciativas. Combinados permitieron ordenar las iniciativas propuestas en términos de mayor a menor relevancia estratégica.

Como se explicó anteriormente, se estableció un grupo de trabajo con funcionarios de la OA y de la SSFI para revisar el plan. El análisis consistió en determinar el carácter estratégico de las 260 iniciativas. Se diseñaron dos índices para el análisis:

- Índice de significancia institucional: Tiene como objetivo medir el impacto de las iniciativas en las entidades sujetas a cada medida.
- Criterios de Evaluación de Iniciativas: Pretende determinar si las iniciativas son integrales y horizontales, más que una actividad específica, su oportunidad y en qué medida responden a compromisos internacionales, entre otros elementos.

Los primeros hallazgos determinaron que la naturaleza de las iniciativas era muy diferente en cada caso. Si bien algunas iniciativas fueron estratégicas y de gran alcance, otras se centraron en una actividad específica perteneciente a una entidad individual. Además, la redacción de algunas iniciativas fue bastante ambigua, lo que dificulta el seguimiento y la evaluación de la implementación. También se subestimaron los plazos y, en algunos casos, las iniciativas duplicaron las misiones organizacionales.

La revisión del PNA por parte del grupo de trabajo, presentada el 5 de enero de 2021, profundizó en los primeros hallazgos y también concluyó que carecía de una planeación estratégica adecuada y que era más una recopilación de iniciativas sugeridas por varias entidades sin mucha articulación y carente de un diseño integral y estratégico. Asimismo, el grupo de trabajo concluyó que muchas iniciativas carecían de objetivos concretos y medibles para evaluar el progreso.

La revisión permitió priorizar las iniciativas según su importancia estratégica, diseñar indicadores y establecer nuevos cronogramas para facilitar la evaluación y seguimiento por parte de la ciudadanía. El resultado final del proceso de revisión será una nueva Estrategia Nacional de Integridad (ENI) que va más allá del PNA al establecer un enfoque más holístico y estratégico para integrar la integridad en toda la administración pública. En este sentido, la ENI desarrollará tres elementos críticos (OA website, 2021^[9]):

1. Desarrollo de un núcleo estratégico enfocado en la prevención: La ENI favorece un enfoque preventivo al sugerir el diseño e implementación de políticas para mitigar los riesgos de integridad. Su objetivo es fortalecer la red de coordinación en toda la administración pública nacional, pero también con las provincias y los municipios.
2. Ampliación y fortalecimiento del Consejo Asesor: La Resolución 20/2020 estableció la ampliación del Consejo Asesor para incluir representantes de instituciones académicas y organismos internacionales, además de ONG, cámaras empresariales y expertos.
3. Una plataforma digital para facilitar el seguimiento por parte de los ciudadanos: Tiene como objetivo fomentar la participación ciudadana, el control social y la vigilancia ciudadana de las entidades a cargo de las iniciativas.

El “Documento de Trabajo hacia una Estrategia Nacional de Integridad” describe las fortalezas, debilidades, oportunidades y desafíos de la ENI (ver Gráfica 1.3).

Gráfica 1.3. Análisis FODA de la ENI



Fuente: OA web sitio (s.f.^[10]), *Documento de trabajo sobre el diseño de la Estrategia Nacional de Integridad*, https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/documento_de_trabajo_-_hacia_una_estrategia_nacional_de_integridad.pdf (consultado el 12 de enero de 2021).

Propuestas de acción

Este capítulo ilustra un avance significativo en términos de extender la agenda de integridad al orden subnacional y la red de enlaces de integridad en la administración pública nacional, así como en la adopción de un enfoque estratégico de integridad. Sin embargo, no hay avances en cuanto a extender la agenda de integridad a los Poderes Judicial o Legislativo. Las siguientes recomendaciones tienen como objetivo aprovechar los avances logrados y abordar las deficiencias identificadas.

- **El Estado argentino debe apuntar a extender la agenda de integridad a los Poderes Judicial y Legislativo para abordar los riesgos específicos que prevalecen para ellos.**

Las políticas de integridad deben estar integradas en todo el gobierno, más allá del Ejecutivo. De hecho, en muchos países de América Latina, la percepción de corrupción entre jueces y legisladores es bastante alta. Los jueces y parlamentarios pueden estar sujetos a importantes riesgos de integridad, incluida la captura para favorecer a grupos específicos por encima del interés público, la influencia indebida, el soborno y el conflicto de intereses, entre otros. Por lo tanto, las instituciones legislativas y judiciales deben desarrollar sus propias políticas y prácticas de integridad, partiendo de un análisis de los principales riesgos y desarrollando iniciativas a la medida para abordarlos. De hecho, su participación en la actualización de la ENI sería fundamental para incluir las políticas específicas que se comprometerían a hacer cumplir en sus actividades.

- **La OA debe continuar trabajando con las provincias y municipios para alentarlos a desarrollar sus propios marcos de integridad y facilitar el intercambio de buenas prácticas y soluciones a problemas comunes.**

La OA ha tenido éxito al acercarse a varios gobiernos subnacionales y apoyarlos en el desarrollo de sus políticas y herramientas de integridad. Este debe ser un esfuerzo permanente para asegurar la continuidad en los gobiernos subnacionales que ya han avanzado y que otros se sumen a la ola. Sólo un esfuerzo sostenido tendrá éxito en cerrar las brechas y reducir la variación en términos de progreso realizado. La OA debe esforzarse por fortalecer las redes donde los gobiernos subnacionales comparten experiencias y soluciones a desafíos comunes, como el COFEFUP y el Foro Permanente de Fiscalías de Investigaciones Administrativas y Oficinas Anticorrupción de Argentina. Otra alternativa para motivar a las provincias y municipios a desarrollar sus propios marcos de integridad es que la OA realice diagnósticos y recomendaciones según los avances de cada jurisdicción. Estos diagnósticos serían públicos para que los ciudadanos puedan identificar fácilmente cuáles jurisdicciones ya están trabajando seriamente para combatir la corrupción y cuáles se están quedando atrás.

- **La OA debe garantizar que, en la práctica, las funciones básicas realizadas por los enlaces de integridad estén más estandarizadas, permitiendo al mismo tiempo cierta flexibilidad y orientadas hacia una función preventiva.**

Como se describe en el capítulo, existe cierta variación en cuanto a las funciones desempeñadas por los enlaces de integridad en Argentina. Esto no es necesariamente incorrecto, pero debe haber algunas funciones básicas, claramente identificadas, que todos los enlaces de integridad deben realizar. Esto permitiría a los funcionarios públicos comprender mejor cómo los enlaces de integridad pueden ser útiles para ellos. El hecho de que en algunas entidades los enlaces de integridad no se sientan asimilados en la estructura organizacional o que no hayan recibido solicitudes de asesoría ilustra que los funcionarios públicos pueden desconocer su existencia o no comprender plenamente las funciones que desempeñan. Además, la OA debe seguir promoviendo la separación de la función de recibir denuncias e investigarlas de las funciones preventivas que deben asumir las áreas y los enlaces de integridad. El caso de las OII de Perú puede ser ilustrativo para orientar el progreso futuro.

- **Cada institución pública debe tener su propio programa de integridad, alineado con la ENI, de modo que la integridad se convierta realmente en un compromiso de todo el gobierno.**

Los riesgos de integridad son diferentes en cada entidad pública y requieren medidas personalizadas para abordarlos de manera eficaz. El hecho de que 14 organismos ya tengan un programa de integridad es una buena señal. El proceso de transformación del PNA a la ENI debe representar una oportunidad para que cada entidad pública desarrolle su propio programa de integridad, consistente con la estrategia nacional. La OA también podría emitir pautas con los elementos básicos que deben incluir los programas de integridad.

- **Si bien el proceso de revisión del PNA tuvo el mérito de priorizar sus iniciativas e involucrar a una amplia gama de partes interesadas, es necesario definir claramente cómo se medirá el progreso.**

El seguimiento y la evaluación se analizarán a profundidad en el siguiente capítulo. Es claro que el proceso de revisión del PNA contempla el diseño de indicadores y metodologías de evaluación. Esto es clave para fortalecer el carácter estratégico de la ENI ya que permitiría medir los avances y comunicarlos a las diferentes partes interesadas, así como identificar deficiencias y ajustar las estrategias correspondientes en consecuencia. Además, esta es claramente una de las oportunidades para mejorar el PNA. Un marco de evaluación incluyente y permanente también permitiría actualizar la ENI con regularidad, convirtiéndola en un documento vivo que se adapta a las circunstancias cambiantes, manteniendo al mismo tiempo su visión central.

2 Hacia el fortalecimiento de la base empírica de las políticas de integridad en Argentina

Introducción

Este capítulo del *Estudio de la OCDE sobre Integridad en Argentina* (en lo subsecuente '*Estudio de la OCDE sobre Integridad*') ofrece recomendaciones sobre cómo Argentina podría establecer un sistema central de seguimiento y evaluación para sus políticas de integridad. Un sistema de monitoreo central para las políticas de integridad ayudaría a realizar un seguimiento de la implementación y facilitaría la comunicación basada en evidencia con partes interesadas internas y externas. A su vez, las políticas de integridad deben evaluarse para generar conocimiento y permitir el aprendizaje. El capítulo también brinda orientación sobre cómo se puede recopilar evidencia a través de encuestas al personal y a los ciudadanos para informar el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas de integridad.

A la luz de las evaluaciones anteriores, este informe está monitoreando la implementación de las siguientes recomendaciones:

- Implementar un sistema de seguimiento y evaluación de las políticas de integridad argentinas.
- Recopilación de datos relevantes para las políticas de integridad.

Implementar un sistema de seguimiento y evaluación de las políticas de integridad argentinas

Como se describió en el capítulo anterior, la revisión del PNA concluyó que muchas iniciativas carecían de objetivos concretos y medibles para evaluar el progreso. El Consejo Asesor y la ampliación de su membresía es una medida bienvenida para garantizar la inclusión en el seguimiento y la evaluación de la futura Estrategia Nacional de Integridad (ENI). Además, la plataforma digital prevista por la ENI podría agilizar y transparentar el proceso, facilitando la sistematización de la evidencia para evaluar el avance de las diferentes iniciativas.

Es hora de desarrollar indicadores de resultados robustos e inteligentes

El Mapa de Acción del Estado será el espacio que albergará la plataforma digital. El Mapa se estableció mediante Decisión Administrativa 1926/2020, a cargo de la Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional (SSFI) de la Secretaría de Gestión y Empleo Público, como un registro sistemático e integral de iniciativas estatales que permite visualizar las políticas públicas, sus resultados e impacto, facilitando mejoras de

procesos, planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas, para lograr una mayor eficacia y calidad en la gestión pública. La Decisión establece que todas las entidades del sector público nacional reportarán su avance dentro de los 15 días posteriores a la conclusión del primer semestre del año fiscal y dentro de los 15 días posteriores a la conclusión del año fiscal completo (Boletín Oficial de la República Argentina, 2020^[11]).

El Mapa fue diseñado como una herramienta para la Jefatura de Gabinete de Ministros, para las diferentes entidades del sector público nacional y para el público en general. En consecuencia, habrá diferentes puntos de acceso y visualizaciones según cada público.

Dado que se trata de un trabajo en curso, es difícil evaluar qué tan útil y eficaz será la plataforma digital. Sin embargo, considerando que anteriormente no existía un mecanismo o herramienta para dar seguimiento a la implementación del PNA, este es un paso en la dirección correcta. El desafío ahora será desarrollar los indicadores correctos, midiendo no solo productos o actividades específicas, sino también resultados (ver Recuadro 2.1).

Recuadro 2.1. Productos, resultados intermedios y resultados

Cuando se instituye una política, tiene efectos inmediatos y más remotos. Para fines de medición, los efectos generalmente se diferencian a nivel de producto, resultado intermedio y resultado.

Considere el ejemplo de un mecanismo de denuncia. La existencia del mecanismo es un producto obvio de tal política. Esta no es razón para dejar atrás rápidamente el nivel de producto, ya que puede haber cualidades específicas del producto que valga la pena investigar. ¿El mecanismo se implementa con medidas complementarias, como campañas de concientización? ¿También se facilita la protección de los denunciantes?

Para captar más que la implementación *de jure* del mecanismo de denuncia, el seguimiento también podría considerar el nivel de resultado intermedio: ¿Utiliza el personal el mecanismo de denuncia? ¿Están familiarizados con el procedimiento?

Para evaluar si la política de denuncia ha sido eficaz, se debe considerar el nivel de resultados. ¿Se ha establecido una cultura de integridad y rendición de cuentas en la que el personal se sienta cómodo denunciando fraudes, faltas de conducta y corrupción?

Cuadro 2.1. Preguntas para orientar la definición de productos, resultados intermedios y resultados

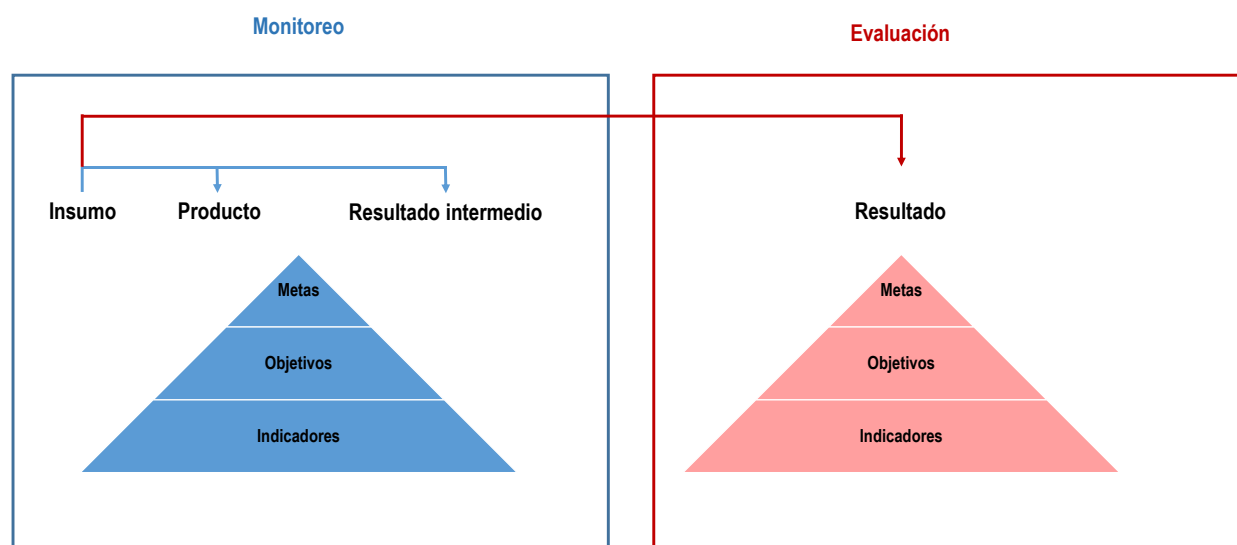
Información	Productos	Resultados intermedios	Resultados
¿Qué recursos se utilizan? ¿Qué actividades se realizan? ¿Cuáles son las buenas prácticas/los estándares?	¿Se ha aplicado la medida de forma eficaz (<i>de jure</i>)?	¿Se aplica o utiliza la medida de forma eficaz (<i>de facto</i>)?	¿Logró la medida el objetivo previsto (impacto)?
Datos: Datos administrativos (número de sesiones de capacitación, presupuesto, costos del personal, etc.).	Medida de la existencia <i>de jure</i> , criterios cualitativos que definen las características.	Encuestas, aproximaciones, estadísticas sobre el uso, etc.	Ciudadanos, expertos o encuestas de personal, aproximaciones, etc.

Fuente: OCDE (2017^[12]), "Monitoring and evaluating public integrity systems [Monitoreo y Evaluación de Políticas de Integridad]", en *Government at a Glance 2017*, OECD Publishing, París, https://doi.org/10.1787/gov_glance-2017-53-en.

Determinar el tipo de datos que faltan y deberían recopilarse para fines de monitoreo y evaluación

Un elemento clave en la configuración de la supervisión estratégica de las políticas de integridad es diseñar una buena operacionalización de lo que se debe lograr en términos de objetivos relevantes y de lo que se está midiendo en términos de indicadores válidos. Normalmente, cada política tiene una o varias metas que reflejan el cambio deseado. Estas deben traducirse en objetivos, definiendo las implicaciones de una meta en un contexto específico. Los indicadores, a su vez, miden si se cumple un objetivo y proporcionan medidas para determinar que los objetivos se concretaron. Además, las metas, los objetivos e indicadores se pueden definir sobre los niveles producto o resultados (consulte la Gráfica 2.1).

Gráfica 2.1. Modelo multinivel de operacionalización



Fuente: OCDE (2017^[12]), "Monitoring and evaluating public integrity systems [Monitoreo y Evaluación de Políticas de Integridad]", en *Government at a Glance 2017*, OECD Publishing, París, https://doi.org/10.1787/gov_glance-2017-53-en.

Se proporciona un ejemplo de la operacionalización estratégica en el Cuadro 2.2, en relación con el establecimiento de altos estándares de conducta para los funcionarios públicos. Una medida comúnmente utilizada para este propósito es un código de integridad para los funcionarios públicos.

Cuadro 2.2. Ejemplo de productos, resultados intermedios y resultados para una política de códigos de integridad

	Producto	Resultado intermedio	Resultado
Metas	Existencia de un código de integridad útil.	Emisión de un código de integridad.	Establecimiento de la integridad como un valor organizacional.
Objetivos	El código de integridad existe, es factible y aborda todos los temas relevantes.	Los funcionarios públicos conocen el código de integridad y están capacitados para usarlo, iniciar discusiones sobre dilemas éticos y sugerir soluciones. Los gerentes utilizan el código como una herramienta de administración, por ejemplo, durante entrevistas de reclutamiento o evaluaciones de desempeño.	Los funcionarios públicos cambian sus comportamientos y toman decisiones alineadas con las reglas, valores y principios del código de integridad
Indicador	Las áreas de riesgo y las actividades se abordan en el Código. Los funcionarios en todos los niveles participan en grupos focales para el desarrollo del Código.	Número de mejoras sugeridas relacionadas con la integridad. Porcentaje de los funcionarios que trabajan en áreas de riesgo que han recibido capacitación específica de integridad.	La integridad se mide en las encuestas del personal.

Fuente: OCDE (2018^[13]), *Estudio de la OCDE sobre de Integridad en el Estado de Nuevo León, México: Dando sostenibilidad a las reformas de integridad*, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/9789264306905-es>.

El seguimiento no sólo hace posible medir la eficacia de una política determinada, sino que crea una base de aprendizaje organizacional institucionalizado y conocimiento que se puede utilizar para las políticas y las entidades gubernamentales. También se debe invitar a las partes interesadas internas a establecer un sistema de monitoreo en una etapa temprana en el proceso de planeación, ya que están en mejor posición para identificar la evidencia necesaria y discutir el propósito de la medición. En este sentido, el proceso de estudio del PNA permitió a la OA y la SSFI elaborar informes de evaluación clasificando a las iniciativas del Plan en función de su grado estratégico y transformador. Estos informes se enviaron a cada uno de los organismos, empresas de participación estatal y otros entes del Sector Público Nacional responsables de iniciativas en el PNA. Así, se inició una etapa de análisis de los informes por parte de los organismos y devolución de aportes en vías del diseño de la futura ENI.

Las consultas técnicas con aquellos que diseñaron e implementarán las iniciativas de la ENI deben abordar los datos, el alcance y el marco de tiempo de la medición, para asegurarse de que sea consistente con su propósito definido y los usuarios designados. La discusión podría abordar la metodología, incluida la alineación potencial de la medición con la recopilación de datos existente o futura. El esquema estratégico del sistema de monitoreo debe considerar la recopilación de datos existente de la OA y la SSFI, al tiempo que aprovecha los datos compilados por otras instituciones, como la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) o la Auditoría General de la Nación (AGN). Por ejemplo, la AGN informó que está preparando una base de datos con los hallazgos y recomendaciones de las auditorías de los últimos cinco años.

La OA y la SSFI podrían considerar diferentes elementos para definir el alcance del esquema estratégico de la medición. Estos podrían incluir las políticas públicas y las funciones más relevantes del sistema de integridad, cuyo monitoreo es clave para garantizar su implementación y evaluación. Podrían considerar los temas habituales de escrutinio por parte de los gobiernos centrales en los países de la OCDE, que incluyen, entre otros, la existencia y la calidad de los códigos de conducta, los ejercicios de mapeo de riesgos de fraude y la existencia de políticas de conflicto de intereses y declaraciones de activos y qué tanto se cumplen (ver Cuadro 2.3).

Cuadro 2.3. Evaluaciones de sistemas de integridad del sector público: Alcance y métodos

	Elementos cubiertos por la evaluación							Métodos utilizados para la evaluación				
	Existencia y cumplimiento de las políticas de conflicto de intereses.	Existencia y calidad de los códigos de conducta.	Existencia y cumplimiento con las políticas de declaración de activos.	Existencia y calidad de mapas de riesgos de integridad/corrupción/fraude	Existencia y solidez de los controles internos para mitigar los riesgos de corrupción/fraude.	Alcance de la conciencia de las políticas de integridad por parte de funcionarios públicos.		Datos administrativos organizacionales	Encuestas a empleados	Entrevistas / Grupos de enfoque	Encuestas de opinión pública	Estudios de caso
Australia	●	●	○	●	●	●		●	●	○	○	○
Austria	-	-	-	-	-	-		○	●	○	○	●
Bélgica	◆	●	▲	◆	▲	▲		○	●	●	○	○
Canadá	▲	-	▲	◆	▲	◆		●	●	○	○	○
Chile	●	◆	●	●	●	●		●	●	●	○	○
República Checa	●	●	N/A	●	○	●		●	○	○	○	○
Estonia							No central evaluation of public integrity system					
Finlandia	-	-	-	-	-	-		○	○	○	○	○
Francia	●	●	●	◆	◆	◆		●	○	○	○	○
Alemania	○	○	N/A	●	●	○		●	○	○	○	○
Grecia	▲	◆	●	◆	●	●		●	○	○	○	○
Hungría	○	○	○	●	○	○		●	○	●	○	○
Islandia	○	○	○	○	○	●		○	●	○	○	○
Irlanda	○	○	○	○	○	○		○	○	○	○	○
Italia	●	●	●	◆	●	-		●	○	○	○	●
Japón	▲	●	●	N/A	◆	●		●	○	●	○	○
Corea	●	●	○	●	●	●		●	●	○	●	●
Letonia							Sin evaluación central del sistema de integridad pública					
México	●	●	●	-	-	▲		●	●	○	○	○
Países Bajos	●	●	●	●	●	●		●	●	●	○	○
Nueva Zelanda	▲	▲	▲	▲	▲	▲		○	●	○	●	○
Noruega	-	-	-	-	-	-		●	●	●	●	●
Polonia	-	●*	-	-	-	●*		●	○	○	○	○
Portugal							Sin evaluación central del sistema de integridad pública					

República Eslovaca	-	-	-	-	-	-		○	○	○	○	○
Eslovenia	●	●	●	●	●	●		○	○	○	●	●
España	●	●	●	●	▲	◆		●	○	○	●	○
Suecia	-	-	-	-	-	-		○	●	●	○	●
Suiza							Sin evaluación central del sistema de integridad pública					
Reino Unido	●	▲	●	▲	◆	▲		●	●	○	○	○
Estados Unidos	-	-	-	-	-	-		●	●	●	●	●
Total de la OCDE												
● Siempre	11	12	10	9	8	10	● Sí	18	14	8	6	7
◆ A menudo	1	2	0	5	3	3	○ No	9	13	19	21	20
▲ A veces	4	2	3	2	4	4						
○ Nunca	4	4	5	2	4	3						
- Desconocido / varía ampliamente	7	7	7	8	8	7						
Brasil							Sin evaluación central del sistema de integridad pública					
Colombia	○	○	●	◆	◆	▲		●	●	○	○	○
Costa Rica							Sin evaluación central del sistema de integridad pública					
Lituania							Sin evaluación central del sistema de integridad pública					
Perú	○	▲	◆	◆	◆	○		●	○	○	○	○

Fuente: OCDE (2018^[14]), *Panorama de las Administraciones Públicas 2017*, OECD Publishing, París/INAP, Madrid, <https://doi.org/10.1787/9789264304543-es>.

Como se ilustra en el cuadro anterior, los países utilizan una variedad de medios para recopilar información de desempeño, incluidas encuestas de empleados, entrevistas y grupos de enfoque, encuestas de opinión pública y estudios de casos. Sin embargo, más comúnmente, las organizaciones utilizan datos administrativos internos. Los datos administrativos a menudo se compilan porque están más disponibles. Sin embargo, generalmente solo reflejan los insumos y productos de las iniciativas de integridad (es decir, datos de presupuesto y el personal, capacitaciones o reuniones celebradas, participantes que asisten, declaraciones recibidas, etc.). Si bien dicha información es ciertamente valiosa, también tiene limitaciones en términos de proporcionar conocimiento relacionado con los resultados deseados de las políticas (es decir, la calidad de los resultados, la internalización de los valores de integridad, etc.).

Recuadro 2.2. Fuentes externas para monitorear y evaluar sistemas de integridad

Un marco analítico equilibrado para monitorear y evaluar los sistemas de integridad debe complementar los datos administrativos con fuentes adicionales de entidades externas (ciudadanos, empresas, etc.), así como con datos de percepción. El Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México (INEGI), por ejemplo, recopila datos de percepción detallados sobre las experiencias de los ciudadanos con la corrupción en una muestra estándar de servicios públicos gestionados por las autoridades federales, estatales y municipales. El ejercicio se denomina *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental* (ENCIG) y se aplica cada dos años. El INEGI también recopila regularmente encuestas de opinión sobre los niveles percibidos de corrupción para varias instituciones públicas a nivel nacional y subnacional.

La Comisión Anticorrupción y Derechos Civiles de Corea desarrolló la Evaluación de Iniciativas Anticorrupción (*Anti-corruption Initiative Assessment*, AIA) y la Evaluación de Integridad (*Integrity Assessment*, IA) que combinan datos administrativos cuantitativos y datos de percepción recopilados de las encuestas para monitorear y evaluar a las organizaciones en su implementación de políticas anticorrupción.

La institución de fiscalización superior de Hungría evalúa las instituciones del sector público a través de un cuestionario periódico que a su vez proporciona insumos para desarrollar índices de riesgo de corrupción.

Fuente: OCDE (2018^[14]), *Panorama de las Administraciones Públicas 2017*, OECD Publishing, París/INAP, Madrid, <https://doi.org/10.1787/9789264304543-es>.

Recopilación de datos relevantes para las políticas de integridad

Se realizan trabajos para atender la recomendación de diversificar los mecanismos para la recopilación de datos, en particular mediante el uso de encuestas a empleados y ciudadanos.

El desarrollo de la ENI abre oportunidades para concebir mecanismos para compilar datos con el fin de monitorear y evaluar las políticas de integridad. Como se describe en la sección anterior, los países de la OCDE utilizan diferentes métodos para recopilar información de desempeño. El *Estudio de la OCDE sobre Integridad* sugiere específicamente que Argentina puede comenzar a utilizar encuestas a los empleados y a los ciudadanos, así como mediciones de confianza en las instituciones públicas o la captura de experiencias ciudadanas con servicios públicos.

SIGEN informó que durante el 2021 se llevará a cabo la primera encuesta nacional de integridad en las instituciones estatales y luego se aplicará periódicamente. De hecho, en junio de 2021 se aprobó la Resolución Conjunta de la SIGEN, la OA y Secretaría de Gestión y Empleo Público N° 1/2021 que aprueba la realización de la Encuesta Nacional de Integridad con el objetivo de relevar el grado de desarrollo e implementación de políticas de integridad y transparencia en organismos del Sector Público Nacional, que será llevada a cabo por la SIGEN en coordinación con la OA y la Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

Además, la Dirección Nacional de Integridad y Transparencia de la SSFI impulsa el desarrollo de Encuestas de Clima de Integridad en organismos públicos. Se tratará de un relevamiento anónimo cuyo objetivo es conocer la percepción de los trabajadores sobre la eticidad en los ambientes de trabajo, el

grado de conocimiento y valoración de las políticas de transparencia y la internalización de valores públicos, entre otras cuestiones. Contar con esta información reviste especial relevancia para construir una línea base que permita diseñar políticas públicas basadas en evidencia e implementar acciones tendientes a fortalecer una cultura organizacional basada en los valores de integridad, transparencia, inclusión y equidad. A lo largo del primer cuatrimestre de 2021, la mencionada Dirección Nacional ha colaborado con la realización de esta encuesta en el Hospital Nacional A. Posadas, organismo descentralizado del Ministerio de Salud y en el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Propuestas de acción

Este capítulo describió el trabajo en curso para incorporar un enfoque estratégico en la PNA, particularmente al desarrollar mecanismos de monitoreo y evaluación como parte de la ENI, como el Consejo Asesor y la Plataforma Digital en el Mapa de la Acción Estatal. Permanecen los desafíos, particularmente en términos de desarrollar indicadores robustos para medir resultados, no sólo productos, y la adopción de prácticas para recopilar datos para apoyar el monitoreo y la evaluación.

- **El proceso para abordar las debilidades en la PNA es un paso en la dirección correcta. Ahora, es hora de desarrollar indicadores robustos e inteligentes.**

El proceso para abordar las deficiencias en el PNA tuvo muchas virtudes, por ejemplo, su inclusión y la preocupación por desarrollar mecanismos de monitoreo y evaluación. Consistente con esta preocupación, el siguiente paso es desarrollar indicadores para permitir la evaluación del impacto de las diferentes iniciativas y la ENI en su conjunto. Para lograr dicha evaluación, los indicadores deben ir más allá de los efectos inmediatos y medir la medida en que las iniciativas contribuyen a incrustar una cultura de integridad en todo el gobierno.

Recuadro 2.3. Desarrollo de indicadores robustos

Los buenos indicadores tienen algunas cualidades fundamentales para beneficiar plenamente a una organización. Ellos deberían ser:

- **Relevantes**, es decir, vinculados a los objetivos clave de la organización (resultados críticos o riesgos que deben evitarse), en lugar de al proceso.
- **Claros**, es decir, detallados en documentos guía y lo más simples posible para asegurar la comprensión común.
- **Medibles y objetivos**, es decir, expresados en medidas y fórmulas predeterminadas, y con base en datos simples que se pueden recopilar objetivamente y de manera eficiente.
- **Logrables**, es decir, realistas y bajo control de la organización.
- **Limitados**, es decir, tan pocos como se requiera para lograr los objetivos al tiempo que se minimizan sus desventajas (costos, esfuerzos y riesgo de disputa). En la medida de lo posible, el uso de información y documentación ya disponible debe promoverse en lugar de requerir la recopilación de datos o documentos adicionales.
- **Cronometrados**, es decir, incluir marcos de tiempo específicos para su finalización.

Fuente: OCDE (2018^[15]), *Segundo Estudio de la OCDE sobre Contratación Pública en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS): Rediseñando las Estrategias para Mejorar el Cuidado de la Salud*, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/9789264288300-es>.

- **En línea con la recomendación anterior, la OA y la SSFI podrían hacer un balance de bases de datos existentes y otras fuentes de datos y determinar el tipo de datos que faltan y necesitarían recopilarse para fines de monitoreo y evaluación.**

Como se señaló anteriormente, es posible que ya haya fuentes importantes de datos dispersas en las instituciones públicas o en proceso de desarrollo (por ejemplo, la base de datos de SIGEN sobre los hallazgos de auditoría). La OA y la SSFI se beneficiarían de saber exactamente qué tipo de datos ya se están recolectando y están disponibles y lo que aún falta para así concebir un mecanismo para compilarlo. Este inventario debe ser parte del desarrollo de la ENI para permitir un monitoreo y evaluación continuos y robustos.

En este sentido, la OA, la SSFI y la SIGEN han elaborado una Encuesta Nacional de Integridad con el objetivo de relevar el grado de desarrollo e implementación de políticas de integridad y transparencia en organismos del sector público nacional y en empresas con participación estatal. Esta herramienta de recolección de datos es una experiencia inédita en el estado nacional y permitirá brindar una línea base en materia de integridad, contribuir a la identificación de áreas de oportunidad y construir una hoja de ruta para el desarrollo de políticas de integridad en los organismos. La resolución conjunta de aprobación de la ENI se encuentra en trámite administrativo.

- **Es necesario concluir los trabajos para atender la recomendación de diversificar los mecanismos de recopilación de datos, en particular mediante el uso de encuestas a empleados y ciudadanos.**

La aprobación de la resolución para realizar la Encuesta Nacional de Integridad es, sin duda, un paso contundente que atiende las recomendaciones de la OCDE. Según lo sugerido en el *Estudio de la OCDE sobre Integridad*, la aplicación de dichas encuestas resultaría en diferentes beneficios, tales como:

- contribuir a la evaluación del clima organizacional en las instituciones públicas y desarrollar el orgullo de ser un servidor público
- proporcionar insumos para mejorar las políticas de recursos humanos vinculadas a la integridad en el sector público
- incorporar una cultura de integridad en el sector público mediante el desarrollo de conciencia y capacitación
- facilitar el diálogo entre ciudadanos y usuarios de servicios públicos, por un lado, y funcionarios públicos, por otro lado
- proporcionar insumos para mapas y estrategias de riesgo para actualizar los servicios públicos.

3 Construir una cultura de integridad en los sectores público y privado y la sociedad en Argentina

Introducción

Este capítulo analiza el avance realizado en Argentina en la construcción de una cultura de integridad en el sector público, el sector privado y la sociedad, en relación con las recomendaciones hechas en el *Estudio de la OCDE sobre Integridad en Argentina*. El capítulo describe las prioridades inmediatas de integridad, en particular el abordaje de la fragmentación actual del marco de ética pública al armonizar las diferentes leyes y regulaciones en una Ley de Ética Pública reformada y fortalecer el sistema para la gestión de conflictos de intereses, dándole a la OA poderes adicionales para su aplicación. Además, la meritocracia podría fortalecerse en el sector público y podrían adoptarse medidas para avanzar en la adopción de una ley para la protección de los denunciantes. Para fortalecer el sistema de divulgación financiera y de intereses, sería clave desacoplar los sistemas de declaración de impuestos y de activos. Por último, las medidas podrían reforzarse para fortalecer la integridad en el sector privado y la sociedad.

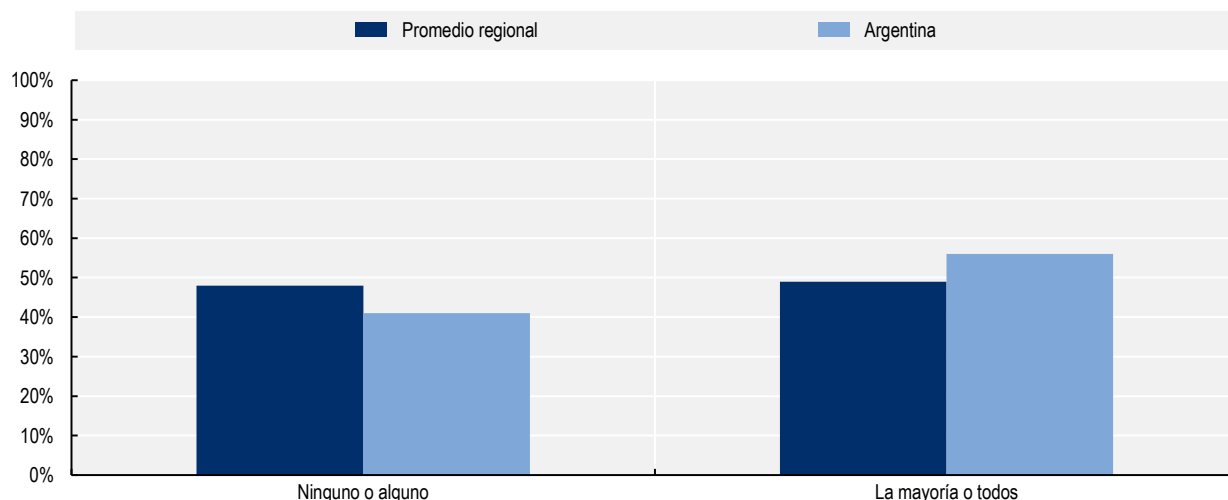
La confianza en el gobierno y la percepción de los ciudadanos sobre la actuación del gobierno con integridad están altamente interrelacionados. La integridad refuerza la credibilidad y la legitimidad del gobierno y facilita su acción a través de políticas públicas (OCDE, 2017^[16]). Según el Barómetro de Corrupción Global en 2019, el 56% de los ciudadanos en Argentina consideran que la mayoría o todos los funcionarios del gobierno son corruptos (Gráfica 3.1). Esto se refleja en un alto nivel de desconfianza en el gobierno con el 89% de los ciudadanos que tienen poca o nada de confianza en el gobierno (Gráfica 3.2). Crear una cultura de integridad dentro del servicio público, el sector privado y la sociedad es una de las vías para reconstruir la confianza de los ciudadanos en el gobierno.

La *Recomendación de la OCDE del Consejo sobre Integridad Pública* (OCDE, 2017^[17]) subraya la necesidad de cultivar una cultura de integridad como un pilar esencial de la integridad pública. En una cultura de integridad, existen estándares y procedimientos claros para la integridad, el liderazgo ejemplifica el comportamiento ético, el sector público se basa en la meritocracia, los funcionarios públicos están capacitados y guiados para aplicar estándares de integridad y se promueve una cultura organizacional abierta. La integridad se extiende al sector privado y a la sociedad, contribuyendo ambos a una cultura de integridad e intolerancia a la corrupción.

Este capítulo evalúa el avance realizado para establecer una cultura de integridad en el sector público y privado y en la sociedad, en relación con las recomendaciones del *Estudio de la OCDE sobre Integridad en Argentina* (en lo subsecuente '*Estudio de la OCDE sobre Integridad*') de 2019. Si bien sólo se pudieron evaluar los desarrollos puntuales, el capítulo proporciona una visión general de las prioridades a corto y

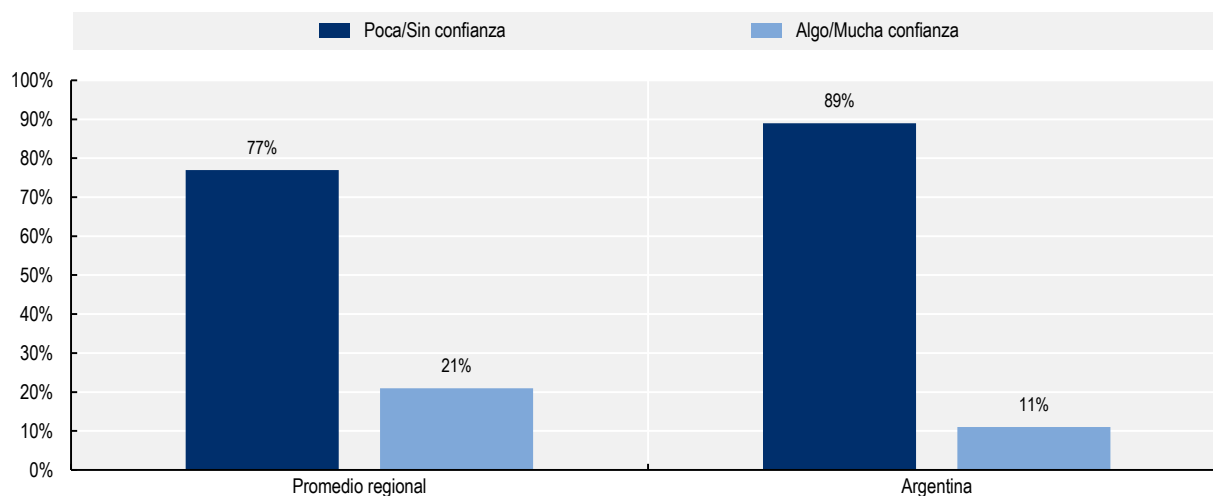
mediano plazo para que Argentina cultive tal cultura, al tiempo que no invalida las recomendaciones a largo plazo planteadas originalmente, que siguen siendo pertinentes.

Gráfica 3.1. Alta percepción de la corrupción entre los funcionarios del gobierno



Fuente Transparency International (2019^[18]), *Global Corruption Barometer: Latin America and the Caribbean 2019*, <https://www.transparency.org/en/gcb/latin-america/latin-america-and-the-caribbean-x-edition-2019/results/arg#>.

Gráfica 3.2. Bajos niveles de confianza en el gobierno (incluidos políticos, servidores públicos o cualquier tipo de organismo gubernamental)



Fuente Transparency International (2019^[18]), *Global Corruption Barometer: Latin America and the Caribbean 2019*, <https://www.transparency.org/en/gcb/latin-america/latin-america-and-the-caribbean-x-edition-2019/results/arg#>.

Promover un marco normativo robusto sobre integridad pública y fortalecer su implementación

Los estándares y procedimientos claros para la integridad forman la columna vertebral de una cultura de integridad. Para comprender lo que significa actuar con integridad, los estándares de integridad pueden

aclarar qué comportamientos se esperan de los funcionarios públicos y proporcionar el marco para permitir el comportamiento ético y asegurar la rendición de cuentas, incluso mediante la aplicación de sanciones por transgredir los estándares de integridad pública. Estos estándares están integrados en el sistema legal y en las políticas organizacionales. Mientras que en muchos casos una reacción inmediata a un escándalo de corrupción puede ser un marco penal más fuerte, un marco normativo robusto se construye combinando la ley penal con las leyes civiles y administrativas, así como con códigos de conducta o ética para infundir la integridad (OCDE, 2020^[19]).

Argentina podría reformar la Ley de Ética Pública con base en el proyecto de ley propuesto en el 2019

Construyendo sobre las recomendaciones hechas en el *Estudio de la OCDE sobre Integridad* y análisis adicionales, la Oficina Anticorrupción (OA) preparó un proyecto legislativo para reformar la Ley 25.188 de Ética en el Ejercicio de la Función Pública en el 2019. El proyecto de ley incluyó muchas de las recomendaciones hechas en el *Estudio de la OCDE sobre Integridad* y fue un paso contundente hacia un marco de ética pública más maduro. Sin embargo, no se ha avanzado en su adopción desde que se presentó el proyecto. Por lo tanto, la mayoría de las recomendaciones siguen siendo válidas. Para abordar las debilidades identificadas como una prioridad inmediata, la OA podría reconsiderar el proyecto y reiniciar el debate sobre la reforma de la Ley de Ética Pública, de acuerdo con el objetivo 103 del Plan Nacional Anticorrupción. Como base para la discusión, la OA podría considerar abordar en particular los siguientes elementos en una reforma de ley.

Primero, según lo evaluado en el *Estudio de la OCDE sobre Integridad* (OCDE, 2019^[20]), el marco normativo de integridad consiste en diversas leyes y legislación secundaria. Esto ha llevado a inconsistencias del marco normativo sobre integridad, principalmente entre la Ley de Ética Pública, el Marco de Empleo Público Nacional y el Código de Ética. Por ejemplo, el Código de Ética permite obsequios bajo ciertas circunstancias, mientras que el Marco de Empleo Público Nacional los prohíbe. Esto puede llevar a confusiones. La reforma de la Ley de Ética Pública debe tratar de resolver cualquier incongruencia entre los diferentes marcos.

En segundo lugar, la gestión de conflictos de intereses es una parte crucial en cualquier marco de integridad. Una definición clara de las circunstancias y relaciones que constituyen un conflicto de intereses es la base sobre la cual se pueden diseñar materiales guía y actividades de sensibilización (OCDE, 2005^[21]). La Ley de Ética Pública carece de una definición de conflicto de intereses y, en cambio, contiene una lista de factores de incompatibilidad con el ejercicio de una función pública. Como se argumentó en el *Estudio de la OCDE sobre Integridad*, esto puede llevar a una percepción de que un conflicto de interés equivale a factores de incompatibilidad. Sin embargo, si se gestiona apropiadamente, se puede resolver una situación potencial de conflicto de interés y no descalificar a un funcionario público del servicio público (OCDE, 2019^[20]). Para desarrollar un concepto claro de conflicto de interés, el *Estudio de la OCDE sobre Integridad* recomendó incluir una definición clara de las situaciones que llevan a un conflicto de interés en la Ley de Ética Pública para mejorar la comprensión y la conciencia y aplicarlo a las circunstancias más allá de las actualmente definidas en el artículo 13. También aconsejó afirmar claramente que los intereses privados que conducen a una situación de conflicto de interés incluyen intereses laborales personales y privados. Esto está en línea con la definición de conflicto de intereses prevista en el artículo 41 del Código de Ética de la Función Pública y con la interpretación de la OA del conflicto de interés en las resoluciones de casos específicos (OCDE, 2019^[20]). El artículo 27 del proyecto de ley para reformar la Ley de Ética Pública de 2019 aborda esta recomendación y propone una descripción de un conflicto de interés que va más allá de los intereses económicos, lo que podría ser considerado por la OA.

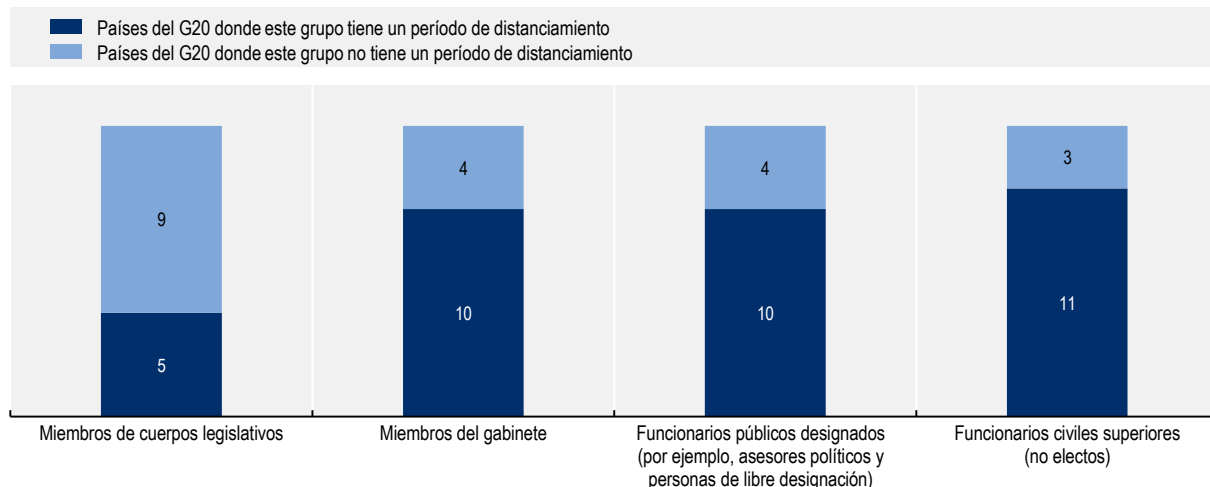
En tercer lugar, una reforma de la Ley de Ética Pública podría incluir la base para diseñar un sistema integral para la gestión del conflicto de interés. Ni la Ley de Ética Pública, ni el Marco de Empleo Público Nacional, ni el Código de Ética detallan cómo declarar una situación de conflicto de interés o enumeran

los remedios y soluciones más allá de la renuncia y la abstención. Al indicar las incompatibilidades, la Ley de Ética Pública puede resultar en una percepción de que una vez en el servicio público, las situaciones de conflicto de interés no surgirán y, como tal, infundir el miedo a declarar y gestionar de manera proactiva un conflicto de interés entre los funcionarios públicos. Mientras que la Oficina Anticorrupción ha publicado material que define los conflictos de interés y subrayó la necesidad de gestionarlos, sería útil establecer esto en un lugar más prominente, como la Ley de Ética Pública. Esto enviaría una fuerte señal sobre la gestión de situaciones de conflictos de interés de manera preventiva, en lugar de destacar simplemente las sanciones. Una reforma de la Ley de Ética Pública podría incluir soluciones, más allá de la abstención y la renuncia, para resolver una situación de conflicto de interés, por ejemplo, ceder ciertos intereses económicos o crear un fideicomiso ciego, también conocido como *blind trust*. También podría introducir el deber de declarar un conflicto de interés.

Además, la reforma de la Ley de Ética Pública podría considerar estándares específicos sobre el empleo previo y posterior al servicio público. Nombrar personas que tenían posiciones clave en el sector privado plantea riesgos de sesgos preferenciales hacia los ex empleadores, clientes e industria en el proceso de formulación de políticas públicas, decisiones de contratación y cumplimiento regulatorio. De manera similar, los ex empleados del sector privado todavía pueden tener intereses económicos en relación con su empleador previo, como beneficios de jubilación, acuerdos de compensación diferidos e intereses de acciones o acciones retenidas. Con respecto al reclutamiento de ex funcionarios públicos en el sector privado, el riesgo consiste en hacer uso de la información y las conexiones obtenidas anteriormente para beneficiar injustamente a su nuevo empleador. También existe un riesgo de funcionarios públicos que favorecen a un posible empleador mientras aún están en el cargo. Por lo tanto, es crucial establecer estructuras y procesos para gestionar riesgos derivados de situaciones de empleos previos y posteriores al servicio público (WB/OCDE/UNODC, 2020^[22]; OCDE, 2010^[23]).

Para gestionar el riesgo de conflicto de interés derivado del empleo previo y posterior al servicio público, la mayoría de los países de la OCDE y del G20 han establecido una gama de instrumentos diferentes para los funcionarios públicos, funcionarios de libre designación, miembros del gabinete y legisladores. Esto incluye la regulación del movimiento entre el sector privado y el público en la legislación primaria y secundaria, incluidas normas estrictas sobre sanciones y, por lo tanto, de disuasión (Gráfica 3.3).

Gráfica 3.3. Períodos de distanciamiento para el empleo posterior al servicio público en los países del G20



Fuente: OCDE 2018 PMRI.

Nota: No incluye información sobre la República Popular China, India, Indonesia, Arabia Saudita, la Federación Rusa y Estados Unidos.

En Argentina, sólo hay normas y procedimientos limitados y, a veces, contradictorios para la incorporación al sector público desde el sector privado o viceversa. La Ley de Ética Pública estipula que los servidores públicos deben desvincularse de cualquier decisión relacionada con personas o asuntos a los que estuvieron vinculados en los últimos tres años. Además, establece un período de distanciamiento de tres años después de abandonar el sector público para los funcionarios que han tenido roles de toma de decisiones en la planeación, desarrollo e implementación de privatizaciones o concesiones de empresas o áreas públicas para unirse a un organismo o comisión reguladora de esas empresas o servicios con los que interactuaron. En comparación, el Código de Ética introduce un período de distanciamiento de un año después de abandonar el sector público (OCDE, 2019^[20]).

Teniendo en cuenta la imparcialidad y la proporcionalidad en cualquier regulación del empleo previo y posterior al servicio público, el *Estudio de la OCDE sobre Integridad* recomendó una reforma de la Ley de Ética Pública para introducir períodos de distanciamiento para cargos remunerados y no remunerados. Esto podría establecerse de acuerdo con el nivel de antigüedad y ocupación, en lugar de una prohibición fija de un periodo de un año para cada servidor público y una prohibición de tres años para los servidores públicos involucrados en privatizaciones o concesiones de empresas o áreas públicas. Por ejemplo, en Alemania, la Ley del Servicio Civil estipula períodos de distanciamiento para los funcionarios públicos después de haber dejado el servicio público o de haber alcanzado la edad de jubilación. El empleo posterior al servicio público está prohibido cuando existe la preocupación de que interfiera con el interés público. Para los miembros del gobierno y los Secretarios de Estado, el Gobierno Federal puede prohibir, parcial o definitivamente, la obtención de un empleo remunerado o de otro tipo durante los primeros 18 meses después de dejar el cargo, cuando existe la preocupación de que dicho empleo interfiera con intereses públicos. La decisión sobre una prohibición se toma a la luz de una recomendación de un organismo asesor compuesto por tres miembros (WB/OCDE/UNODC, 2020^[22]). Del mismo modo, los Estados Unidos establecieron restricciones para el empleo posterior al servicio público según el nivel de antigüedad y la función (Recuadro 3.1).

Para implementar el período de distanciamiento, el *Estudio de la OCDE sobre Integridad* recomendó establecer un organismo público responsable de supervisar la regulación y brindar asesoría. La Ley de Ética Pública podría designar a la OA como organismo público responsable. Actualmente, la OA envía instrucciones para el empleo posterior al servicio público a los funcionarios de alto nivel (con jerarquía de subsecretario o superior), informándoles sobre las limitaciones en sus actividades posteriores al empleo público. De acuerdo con el artículo 5 del Código de Ética, estas instrucciones son vinculantes para quienes las reciben.

Además, se podría exigir a los funcionarios públicos que informen regularmente sobre su situación laboral para que la OA vigile el empleo del funcionario público y, en casos de infracciones, iniciar las sanciones. Con respecto al empleo previo al servicio público, este podría implicar sanciones disciplinarias, mientras para el empleo posterior al servicio público, la pensión pública podría reducirse y el empleador del sector privado podría ser sancionado. Del mismo modo, los ex funcionarios públicos podrían hacer una solicitud de excepción de las regulaciones de empleo posterior al servicio público en los casos en que no se prevén conflictos de interés. La OA tendría la decisión final sobre tales exenciones. Cualquier decisión tomada debe publicarse en línea para permitir el escrutinio público (OCDE, 2019^[20]). Esto estaría en línea con las buenas prácticas, por ejemplo, el Reino Unido, donde los ministros y los servidores de la Corona deben buscar el consejo del Comité Asesor de Nombramientos (*Advisory Committee on Business Appointments*) antes de asumir cualquier nuevo cargo remunerado o no remunerado dentro de los dos años siguientes al cese del cargo ministerial o de servicio a la Corona.

Al incluir estas consideraciones en una reforma de la Ley de Ética Pública, el marco normativo para la ética pública en Argentina se fortalecería considerablemente. Si bien la OA podría aprovechar el proyecto de ley ya existente, sería clave involucrar a las partes interesadas del sector privado y de la sociedad civil en el desarrollo de una propuesta de reforma.

Recuadro 3.1. Restricciones legales para el empleo posterior al servicio público en los Estados Unidos de acuerdo con el nivel de antigüedad y función

Los empleados federales del poder ejecutivo de los Estados Unidos están sujetos a una serie de limitaciones penales de empleo posterior al servicio público (18 U.S.C. Artículo 207). Todos los ex empleados del poder ejecutivo tienen prohibido realizar ciertas actividades representativas de sujetos privados. Los ex funcionarios que ocuparon cargos de alto nivel en el gobierno están sujetos a nuevas restricciones.

Hay tres restricciones básicas aplicables a todos los ex funcionarios del poder ejecutivo. Primero, todos los empleados tienen prohibido cambiar de sector en ciertos asuntos muy específicos, como contratos, permisos y litigios; esta restricción aplica durante la vida del asunto, no de la persona, y evita que el empleado represente a cualquier sujeto privado frente al gobierno en el mismo asunto en particular que involucre partes específicas en las que el antiguo funcionario había trabajado personal y sustancialmente para el gobierno. En segundo lugar, la ley también establece una prohibición de dos años sobre el cambio de sector en asuntos que involucraron partes específicas que cayeron bajo la responsabilidad oficial del funcionario en el último año de servicio, pero en el que ella o él no estaba personal y sustancialmente involucrado. En tercer lugar, todos los funcionarios del poder ejecutivo y los empleados tienen prohibido, durante un año después de que abandonen el gobierno, ayudar, asistir o representar a cualquier parte externa al gobierno en ciertas negociaciones comerciales o tratados en los que hayan participado en el año anterior al final de su servicio.

Además de estas restricciones generales, los altos funcionarios de alto y muy alto nivel también están obligados por restricciones adicionales de distanciamiento. Los directivos están sujetos a un período de un año de distanciamiento de comunicaciones de representación e intentos de influir en las personas en sus ex secretarías u organismos en nombre de terceros externos, y una prohibición de un año sobre la realización de actividades de representación o asesoría específica a gobiernos o partidos políticos extranjeros. Los funcionarios de muy alto nivel, incluidos los jefes de organismos a nivel de gabinete y el vicepresidente, están sujetos a un período de distanciamiento de dos años para realizar actividades de representación e intento de influir en su organismo anterior y en algunos otros funcionarios de alto rango en todo el poder ejecutivo en nombre de terceros externos, y están cubiertos por la misma prohibición de un año para realizar ciertas actividades de representación y asesoría para gobiernos y partidos políticos extranjeros, al igual que los funcionarios públicos de nivel directivo.

Aparte de estas restricciones a las actividades de representación y cabildeo, posteriores al empleo público, en nombre de sujetos privados, algunos tipos específicos de posiciones llevan con ellos restricciones adicionales. El mayor grupo de este tipo son aquellos funcionarios que participaron en actividades de contratación pública. Tienen restricciones de tiempo limitado adicional en la aceptación de contraprestaciones de contratistas privados, así como reglas adicionales sobre la presentación de informes sobre contactos de trabajo con posibles empleadores que también son contratistas gubernamentales.

Fuente: WB/OCDE/UNODC (2020^[22]), *Preventing and Managing Conflicts of Interest in the Public Sector: Good Practices Guide*, <https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2020/Preventing-and-Managing-Conflicts-of-Interest-in-the-Public-Sector-Good-Practices-Guide.pdf>.

Argentina podría fortalecer su sistema para gestionar conflictos de intereses al dar a la OA el poder de emitir recomendaciones vinculantes

La gestión efectiva de conflictos de interés está en el corazón de la política de integridad. Los ciudadanos esperan que los funcionarios públicos y el gobierno cumplan con sus deberes con integridad y de manera justa e imparcial. Las situaciones de conflicto de interés, sin importar si son reales o percibidas, socavan la confianza de los ciudadanos en el gobierno al poner en duda si el gobierno está actuando privilegiando el interés público.

Como se detalla, para desarrollar estándares claros, una reforma de la Ley de Ética Pública debe incluir un enfoque particular en el conflicto de interés. Además, para aplicar los estándares de conflicto de interés, Argentina podría considerar otorgar a la OA mayores facultades. Si bien la OA es responsable de supervisar conflictos de interés, sus decisiones son de naturaleza consultiva y no vinculantes. En el pasado, esto ha llevado a situaciones en las que no se ha seguido el asesoramiento de la OA a funcionarios públicos de alto nivel.

En línea con la recomendación de que la OA actuaría como un órgano asesor para el empleo previo y posterior al servicio público (ver más arriba), se podría requerir que funcionarios de alto nivel designados consulten a la OA sobre posibles conflictos de intereses y resoluciones antes de tomar el cargo y durante todo el ejercicio de sus deberes. De hecho, a lo largo de 2020 y en línea con el objetivo 108 del Plan Nacional Anticorrupción, la OA formuló 27 instrucciones preventivas a las más altas autoridades de la administración pública. Las instrucciones se envían a aquellos destinatarios que están en cargos de alto riesgo de corrupción, a los funcionarios recién designados y como primer paso en el curso de una investigación. Las instrucciones son notas personalizadas que informan a los altos funcionarios de las normas y obligaciones éticas y asuntos de los que deben abstenerse de participar. La instrucción también incluye un análisis de la información proporcionada en el formulario de declaración jurada y de interés y brinda asesoramiento sobre posibles conflictos de intereses. Las instrucciones se publican en el sitio web de la OA.

Si bien este es un paso importante hacia la construcción de un sistema más completo para gestionar los conflictos de intereses, podría ser estandarizado y convertirse en una práctica de rutina para funcionarios públicos de alto nivel y designaciones políticas. Como tal, la Ley de Ética Pública podría obligar a la OA a actuar legalmente en tal capacidad. Además, similar a la práctica para los nominados presidenciales en los Estados Unidos (Recuadro 3.2), la introducción de un acuerdo de ética entre el aspirante para un cargo de alto nivel y la OA se puede volver una condición previa para tomar el cargo. En los casos en que pueda surgir un posible conflicto de intereses, el acuerdo de ética requeriría que el aspirante resuelva la situación para una fecha determinada. Los acuerdos deben hacerse públicos, así como cualquier acción que se considere suficiente para abordar la situación. Se debe establecer un procedimiento similar para el empleo posterior al público.

Recuadro 3.2. Gestión de conflictos de interés potenciales de los nominados presidenciales en los Estados Unidos

En los Estados Unidos, a cualquier nominado presidencial a un cargo que requiera la asesoría y el consentimiento del Senado se le exige, por ley, presentar una declaración jurada y de interés a más tardar cinco días después de la nominación por parte del Presidente. En general, se les requiere a los posibles nominados presentar una declaración a la Casa Blanca como parte del proceso de revisión de antecedentes antes de que se anuncie su nominación, que luego es revisada por la Oficina de Ética Gubernamental (*Office of Government Ethics*, OGE) y la posible agencia futura del nominado. La declaración incluye la siguiente información:

- los cargos que el declarante ha ocupado fuera del gobierno de los Estados Unidos durante los dos años anteriores
- empleo, activos y fuentes y montos de ingresos y cuentas de jubilación del declarante
- acuerdos y contratos de empleo del declarante con aquellos fuera del gobierno hasta la fecha de presentación
- fuentes de contraprestación de los declarantes que exceden USD 5 000 en un año para los dos años calendario que preceden a la fecha de presentación
- empleo, activos y fuentes y montos de ingresos y cuentas de jubilación del cónyuge
- otros activos e ingresos del declarante, cónyuge e hijos dependientes
- pasivos de más de USD 10 000 que surgen en el año calendario anterior a la fecha de presentación.

Una vez que se recibe la declaración, la OGE y la agencia revisan el informe, hacen preguntas de seguimiento, brindan orientación sobre cómo abordar problemas técnicos de la divulgación y analizan conflictos de intereses potenciales con base en la información declarada. Se prepara un proyecto de acuerdo de ética (ver a continuación) que describe los pasos que el declarante deberá tomar para evitar conflictos de intereses. La OGE pre autoriza (es decir, aprueba tentativamente) el informe y el acuerdo de ética. Después de la nominación formal, el aspirante presenta formalmente la declaración que contiene las modificaciones necesarias que se han identificado en el proceso de pre autorización. El Oficial de Ética Designado del Organismo (*Designated Agency Ethics Official*, DAEO) certifica el informe y proporciona a la OGE el acuerdo final de ética y una carta de opinión que afirma que basado en el informe y el acuerdo de ética, el declarante cumple con las leyes y regulaciones aplicables. El personal de la OGE revisa que los materiales estén completos y los transmite para revisión final y certificación de la OGE.

En los casos donde el funcionario de revisión concluye que la información divulgada puede revelar una transgresión de las leyes y regulaciones aplicables, la información divulgada se utiliza para establecer un acuerdo de ética para garantizar que, si el individuo es designado para un cargo, él o ella podrá cumplir con todas las leyes de ética correspondientes. El acuerdo de ética es esencialmente una promesa por parte de una persona para realizar acciones específicas para gestionar un conflicto de intereses real o aparente, como:

- preparación de un instrumento escrito para recusar (descalificar) al individuo de uno o más asuntos o categorías de acción oficial
- desinversión de un interés financiero
- renuncia a un cargo con un asunto no federal o de otra entidad
- adquisición de una exención

- establecimiento de un fideicomiso ciego clasificado o diversificado.

Los acuerdos de ética para los nominados están registrados por escrito y especifican que la persona debe completar la acción que él o ella acordó realizar dentro de un período que generalmente no excede los tres meses a partir de la fecha de confirmación del Senado. La evidencia de cualquier acción adoptada para cumplir con los términos de tales acuerdos de ética será presentada por el DAEO, al recibir la evidencia, a la OGE y al Comité de Confirmación del Senado. El acuerdo de ética está disponible públicamente en el sitio web de la OGE.

Fuente: WB/OCDE/UNODC (2020^[22]), *Preventing and Managing Conflicts of Interest in the Public Sector: Good Practices Guide*, <https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2020/Preventing-and-Managing-Conflicts-of-Interest-in-the-Public-Sector-Good-Practices-Guide.pdf>.

En cuanto a la gestión del conflicto de intereses durante el encargo, la OA debe cumplir su papel como un órgano asesor en mayor medida en coordinación con la Dirección Nacional de Integridad y Transparencia de la Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional, que ha desarrollado líneas de acción para fortalecer la gestión de conflictos de intereses en las entidades públicas. En última instancia, la eficacia de la gestión de conflictos de intereses se basa en la comprensión de los servidores públicos del concepto de intereses en conflicto, su capacidad para identificar una situación de conflicto de interés y su conocimiento sobre cómo y dónde reportarlos. También deben confiar en el sistema y creer que reportar una situación de conflicto de intereses no les causará daño alguno. Con el fin de describir claramente los pasos para informar, y según lo recomendado en el *Estudio de la OCDE sobre Integridad*, la OA podría emitir un formulario que debe usarse para declarar de manera proactiva y gestionar un conflicto de intereses en el momento específico en que surja. La Dirección de Integridad y Transparencia ha incluido esto como una propuesta en sus líneas de acción. La OA podría colaborar estrechamente con la Dirección para garantizar su implementación. El formulario debería completarse en colaboración entre el empleado y su superior e incluir los siguientes elementos:

- descripción del interés privado, pecuniario o no pecuniario, que afecta los deberes oficiales
- descripción de los deberes oficiales que se espera que el funcionario público realice
- identificación de si este es un conflicto de intereses aparente, potencial o real
- declaración firmada de los empleados comprometiéndose a gestionar el conflicto de intereses
- descripción del superior de la acción propuesta para resolver el conflicto de intereses
- firma del superior y del empleado.

El enlace de integridad o las áreas de integridad y transparencia en las entidades donde se han creado, podrían asesorar a los funcionarios de mando en casos de dudas sobre las medidas apropiadas para resolver el conflicto de interés. También deben ser responsables de revisar las declaraciones para garantizar que las normas se apliquen de manera consistente. Las áreas de recursos humanos podrían presentar la declaración para que se les consulte en caso de que surja cualquier duda sobre la gestión adecuada del conflicto de interés.

Además, el *Estudio de la OCDE sobre Integridad* recomendó que la OA pudiera desarrollar material de orientación adicional destinado a aclarar el concepto de conflicto de interés y sus implicaciones prácticas. En 2019, la OA publicó un informe detallado sobre ética pública y conflicto de interés que explica en detalle diferentes conceptos sobre conflicto de interés y su aplicación en el sector público de Argentina. Sin embargo, el informe sigue siendo una discusión más bien teórica y, como tal, no actúa como una guía para los funcionarios públicos donde podrían obtener información rápidamente. En 2020, la OA también publicó la Guía para el Ejercicio Ético de la Función Pública. Si bien incluye una declaración clara de que un conflicto de interés no es igual a corrupción, podría subrayar que un conflicto de interés puede ocurrir en la vida de cualquier servidor público y debe gestionarse de manera proactiva, si es necesario, con la

asesoría y la orientación de la OA o el enlace de integridad. Además, la guía también podría hacer una referencia más contundente a las condiciones que podrían llevar a una situación de conflicto de intereses y procedimientos para ayudar a identificar y declarar intereses privados que podrían resultar en un conflicto de interés potencial. Una herramienta más práctica que ha implementado la OA es el simulador en línea, donde los funcionarios públicos pueden buscar orientación para evaluar si están en una situación de conflicto de interés.

Para fortalecer la orientación práctica, la OA podría tratar de identificar aquellas áreas que están en mayor riesgo de corrupción y brindar apoyo específico para prevenir, gestionar y resolver situaciones de conflicto de interés. El enlace de integridad o las áreas de integridad y transparencia podrían desempeñar un papel clave en la retroalimentación a la OA sobre situaciones de conflicto de interés específicas de acuerdo con la función de los funcionarios públicos a través de involucrar y motivar a los empleados públicos para compartir ejemplos de situaciones de conflicto de interés, por ejemplo, durante discusiones de grupos focales o sesiones de capacitación organizadas. Al hacerlo, la OA, junto con la entidad, podría desarrollar un panorama muy claro y concreto de las áreas, procesos o cargos "en riesgo", que son particularmente propensos a situaciones de conflicto de interés potencial, desarrollar orientación específica e implementar medidas para abordarlas, reduciendo el estigma a menudo asociado con situaciones de conflicto de intereses.

El Código de Ética podría revisarse en un proceso participativo para mejorar la claridad y la apropiación de los servidores públicos

Los códigos de ética son una herramienta útil para guiar el comportamiento y traducir estándares legales a un marco para la toma de decisiones diarias. Los códigos de ética también pueden proporcionar orientación a los funcionarios públicos sobre dilemas éticos y sobre situaciones que pueden llevar a un conflicto de interés (OCDE, 2020^[19]; OCDE, 2019^[20]).

El Código de Ética de Argentina es aplicable a todos los servidores públicos. Abarca veintiocho principios generales y particulares para la conducta ética en el servicio público. La OA ha desarrollado material de guía, incluida una definición corta para cada principio en su sitio web y un cartel que explica las responsabilidades de los servidores públicos. Además, en 2020, la OA publicó la Guía para la Conducta Ética en el Servicio Público. La Guía destaca algunos de los principios y obligaciones de la Ley de Ética Pública y el Código de Ética. Sin embargo, no proporciona orientación sobre lo que significan en la práctica. El único tipo de orientación que incluye es un enlace al simulador de conflictos de intereses, que remite a los funcionarios públicos a la OA en caso de una posible situación de conflicto de intereses.

El número de principios socava la claridad del código y podría llevar a la confusión. Como se analiza en el *Estudio de la OCDE sobre Integridad*, los principios son a veces superpuestos y redundantes, mientras que otros no son efectivamente un principio para la conducta ética, como el principio de las declaraciones financieras y de interés. Como tal, Argentina podría considerar reducir el número de principios para hacerlos más fáciles de recordar, significativos y menos confusos. Las ciencias conductuales han demostrado que un número de valores de cinco a nueve es más adecuado (Miller, 1956^[24]). Al concentrarse en los principios seleccionados, se logra más claridad. En la OCDE, varios países han decidido centrarse en los valores y principios clave en lugar de sobrecargar el código. Por ejemplo, el Código del Servicio Civil del Reino Unido describe solo cuatro valores de servicio civil y el "Kodex VII" danés define siete deberes centrales para guiar a los funcionarios públicos. Bajo la iniciativa de la OA, la revisión del Código de Ética podría realizarse a través de un proceso participativo donde los funcionarios públicos impulsarían el desarrollo del Código. De esta manera, la apropiación podría fortalecerse. La OA podría buscar inspiración de la experiencia de desarrollo de un Código de Ética en Nuevo León, México (Recuadro 3.3) o del Código de Integridad de Colombia, donde los servidores públicos a través de diferentes mecanismos, como una encuesta y grupos de enfoque, seleccionaron cinco valores fundamentales.

Recuadro 3.3. Proceso participativo para adoptar el Código de Ética de Nuevo León, México

El Código de Ética se adoptó en agosto de 2016, con la participación de varias partes interesadas, en un procedimiento diferente al adoptado a nivel federal y en otros Estados mexicanos. Los grupos de enlace se crearon en las secretarías centrales y las entidades paraestatales de la administración pública, que se reunieron cada dos semanas durante un año. El esfuerzo fue articulado por la Coordinación Ejecutiva de la Administración Pública del Estado de Nuevo León para abordar diferentes aspectos de la cultura organizacional. El Código se redactó para reemplazar el anterior de 2005, así como el Código de Conducta de 2014.

Cada grupo de enlace desarrolló siete estándares de ética, y se discutieron escenarios hipotéticos para comprender mejor su contenido y alcance. Para redactar el Código de Ética, los funcionarios públicos fueron asistidos por un especialista en ética del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), quien dirigió el proceso de redacción. El objetivo era tener un código puntual y sucinto, fácil de comunicar y comprender e inspirar el comportamiento basado en valores comúnmente compartidos.

El Código declara que su objetivo principal es defender los valores de legalidad, honestidad, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de los deberes y funciones de los funcionarios públicos. Se requiere que los funcionarios públicos cumplan con el sistema legal de Nuevo León, que regula el servicio público, así como las siete normas de ética y reglas de integridad. Cada estándar ético describe, de una manera no exclusiva, tres modos de conducta esperados con los que los funcionarios públicos deben cumplir, para no contravenir ninguno de los estándares de ética. Las ocho normas de ética son: sin corrupción; servicio; respeto y empatía; austeridad y sostenibilidad; innovación y eficiencia; inclusión; decisión justa y rápida; y transparencia. Se aplica a todas las personas que trabajan y quienes reciben pagos con recursos públicos, durante el tiempo que estén involucrados en actividades de servicio público.

Fuente: OCDE (2018^[13]), *Estudio de la OCDE sobre Integridad en el Estado de Nuevo León, México: Dando sostenibilidad a las reformas de integridad*, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264306905-es>; y <http://codigodeetica.nl.gob.mx/>.

La OA podría desarrollar una guía para el desarrollo de Códigos de Ética específicos por entidad

Se supone que el Código de Ética es un documento de orientación para el servicio público. Dentro de esta función, no se supone que proporcione orientación específica ni enfatice los principios y valores particulares que pueden ser aplicables para ciertas entidades y funciones. Por ejemplo, los servidores públicos en el Ministerio de Transporte pueden enfrentar diferentes desafíos de integridad que los del Ministerio de Educación. Para guiar a los servidores públicos de manera más estrecha y específica para su situación, el *Estudio de la OCDE sobre Integridad* recomendó la elaboración de códigos de ética organizacionales basados en un enfoque consultivo y guiado por la OA para garantizar la coherencia. Esto podría incluir el desarrollo de un modelo de código de ética y una metodología sugerida para la elaboración.

En 2020 y 2021, veintiuna entidades públicas desarrollaron códigos de ética organizacionales [mayo 2021]. En muchos casos, el enlace de integridad o las áreas de integridad y transparencia recientemente creadas iniciaron los procesos. Si bien la Guía para la Creación de las Áreas de Integridad y la Guía para el Ejercicio Ético de la Función Pública brindan alguna orientación sobre las principales áreas a incluir en un código organizacional; un modelo o guía específica podría brindar mayor apoyo a las entidades.

A lo largo de 2021 y en línea con la Estrategia Nacional de Integridad, la OA pretende desarrollar una Guía básica para la elaboración de códigos de ética. Esto podría incluir un modelo de código de ética y una metodología para elaborar un código de ética de manera participativa, como se recomendó anteriormente. Esta guía también debe incluir cómo comunicar el código de ética de manera eficaz, cómo implementarlo y subrayar la necesidad de revisarlo periódicamente para garantizar que esté actualizado. Al desarrollar una guía estandarizada, la OA podría garantizar una mayor armonización, al mismo tiempo que establece un estándar mínimo para los códigos de ética por entidad. La OA también podría revisar cada código de conducta antes de su adopción para garantizar que esté alineado con el Código de Ética general. Sería clave que la elaboración de dicha guía se coordinara con la Dirección Nacional de Integridad y Transparencia, que ha incluido el apoyo para el desarrollo de códigos de ética como una de sus líneas clave de acción.

Las campañas y capacitaciones para crear conciencia y comunicar la integridad podrían estar mejor dirigidas para lograr un mayor impacto

La configuración de estándares y procedimientos para la integridad en el servicio público es un elemento para cultivar una cultura de integridad. Sin embargo, los estándares sólo serán efectivos si los funcionarios públicos son conscientes y están comprometidos con ellos y tienen la capacidad de usarlos en su vida diaria para lograr el cambio deseado en la práctica y el comportamiento. La concientización sobre las normas, prácticas y desafíos de integridad ayuda a los funcionarios públicos a reconocer problemas de integridad cuando surgen. La comunicación de las normas, tanto internamente dentro de la organización como externamente con las partes interesadas, hace que las normas estén vivas y sean parte de la cultura organizacional. Asimismo, la capacitación y la orientación bien diseñadas equipan a los funcionarios públicos con los conocimientos y habilidades para administrar adecuadamente los problemas de integridad y buscar asesoramiento experto cuando sea necesario (OCDE, 2020^[19]).

Primero, con respecto a la comunicación y la concientización, el *Estudio de la OCDE sobre Integridad* y el Plan Nacional Anticorrupción (Objetivo 96) recomendaron el desarrollo de materiales de orientación y guía para reforzar el Código de Ética. En 2020, la OA desarrolló la Guía para el Ejercicio de la Función Pública. La Guía detalla las responsabilidades, principios y obligaciones de la Ley de Ética Pública y el Código de Ética. Se utiliza como apoyo a las formaciones para funcionarios públicos en las que se analizan y discuten situaciones concretas que presentan dilemas éticos o posibles conflictos de intereses. La guía también se utiliza como orientación para responder a consultas informales y formales recibidas por correo electrónico o por teléfono. Por último, se distribuye como anexo a todas las instrucciones preventivas y de post empleo que la OA envía a los funcionarios y funcionarias de alta jerarquía.

Sin embargo, no traduce los conceptos legales y los principios abstractos del código en situaciones prácticas, ni proporciona orientación práctica sobre el conflicto de intereses (ver arriba). Además de la Guía, la OA podría desarrollar campañas de comunicación específicas que se basen en la red de enlaces de integridad y las áreas de integridad y transparencia para distribuir información dentro de cada entidad pública. Esto podría estar en línea con el póster ya desarrollado sobre los principios y las obligaciones éticas de los servidores públicos. Por ejemplo, los ejemplos concretos podrían proporcionarse de forma regular a través de correo electrónico o sitio web interno sobre lo que un valor particular podría significar para motivar a los funcionarios públicos a reflexionar sobre el valor e interiorizarlo. De manera similar, la asesoría bien formulada en forma de preguntas y respuestas que se ocupan de un tema específico podría ser útil (Recuadro 3.4). Sería clave respaldarse en la red de enlaces de integridad y las áreas de integridad y transparencia en las entidades para promover los materiales dentro de sus entidades respectivas.

Segundo, con respecto a la capacitación sobre integridad, Argentina ya ha desarrollado una amplia oferta de capacitación para servidores públicos. Antes de la pandemia Covid-19, existían tres tipos de capacitación de integridad: capacitaciones presenciales de 2 a 3 horas organizadas a petición de una entidad en un área de enfoque específica, cursos de 30 horas con un tutor y cursos auto gestionados de

4 a 6 horas. Los últimos dos tipos de cursos se organizan a través de la Plataforma del Instituto Nacional de Administración Pública y forman parte de la curricula oficial para los funcionarios públicos. También incluye capacitación de integridad desarrollada específicamente para la alta gerencia. Al asistir a las capacitaciones, los funcionarios públicos pueden obtener créditos para la promoción en sus carreras administrativas.

La OA y la Dirección Nacional de Integridad y Transparencia de la Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional ofrecen cursos de capacitación sobre temas específicos a solicitud de ministerios y organismos. A lo largo de 2020, aprovechando las herramientas virtuales, la OA y la Dirección Nacional de Integridad y Transparencia, en coordinación con otras entidades, también desarrollaron talleres y seminarios de formación específicos centrados en temas como contratación pública e integridad durante la pandemia de Covid-19. En 2020, la Dirección Nacional de Integridad y Transparencia organizó 32 sesiones de formación con un total de 772 participantes.

De conformidad con la recomendación del *Estudio de la OCDE sobre Integridad*, el curso del INAP sobre ética, transparencia e integridad incluye un foro de debate en el que los participantes discuten situaciones de dilemas éticos o conflictos de intereses. Esto podría ampliarse a otros cursos de integridad ofrecidos. Para la alta gerencia, también podría incluir un ejercicio para identificar riesgos personales y buscar oportunidades para involucrar a los funcionarios públicos junior en las políticas de integridad. Por último, las capacitaciones deben ser obligatorias e idealmente repetidas de manera regular. Los estudios han demostrado que la capacitación en ética no debe considerarse como un ejercicio de una sola vez; la capacitación debe repetirse, ya que las personas olvidan lo que han aprendido, las circunstancias pueden cambiar, las responsabilidades pueden aumentar o cambiar y las regulaciones pueden ser modificadas o podrían promulgarse nuevas. Por estas razones, los regímenes de ética más rigurosos se embarcan en una estrategia que enfatiza la exposición regular a capacitación de los funcionarios públicos (Gilman, 2005^[25]). Canadá, por ejemplo, ha instituido sesiones de capacitación continua de sus funcionarios públicos, desde el momento en que se contratan hasta que abandonan sus posiciones.

Finalmente, para comunicar los estándares de integridad, Argentina también podría implementar nuevas iniciativas basadas en las ciencias conductuales, según lo recomendado en el *Estudio de la OCDE sobre Integridad*. El uso de pequeños recordatorios regulares de comportamiento apropiado podría permitir la interiorización de las normas sociales y la construcción de una idea colectiva sobre el tipo de comportamiento que es socialmente indeseable. Además, el uso de señales contextuales podría aumentar la conciencia sobre los riesgos en situaciones en que el engaño está a punto de tener lugar (Mazar and Ariely, 2006^[26]). Concretamente, la OA, junto con los enlaces de integridad y las áreas de integridad y transparencia, podrían revisar procesos y procedimientos para identificar la posibilidad de insertar recordatorios morales oportunos.

Recuadro 3.4. Catálogo de preguntas y respuestas relacionadas con obsequios, hospitalidad y otros beneficios en Alemania

Un ejemplo de una herramienta tecnológicamente básica pero útil es la publicación “respuestas a las preguntas frecuentes sobre la aceptación de obsequios, hospitalidad u otros beneficios”, publicado por el Ministerio Federal del Interior, Construcción y Comunidad de Alemania. Este catálogo de preguntas y respuestas no fue redactado exclusivamente por un organismo de control, sino por un grupo de oficiales en jefe de cumplimiento de grandes y medianas empresas, ministerios federales y asociaciones. Como resultado, refleja no solo una interpretación de reglas impuesta de arriba hacia abajo, sino también una comprensión compartida entre las entidades públicas y privadas. La publicación cubre:

- Información básica: ¿Se les permite a los empleados de la administración federal aceptar obsequios? ¿Qué se entiende por obsequios, hospitalidad y otros beneficios?
- Tratar con obsequios: ¿Se requiere la aprobación siempre para aceptar un obsequio, incluso artículos promocionales? ¿Qué debo hacer si no estoy seguro de si es legal dar o aceptar un obsequio?
- Obsequios en especie: ¿Puedo obsequiar un libro o una revista profesional relacionada con el campo de experiencia del empleado?
- Invitaciones, hospitalidad: ¿Es posible invitar a los empleados a una comida o merienda buffet durante o después de un evento especializado? ¿Es posible invitar a los cónyuges o parejas a los eventos?
- Pago de viáticos: ¿Es posible que un tercero pague los viáticos de un empleado? ¿Qué debe hacer un empleado federal si un socio comercial ofrece un viaje en taxi o un auto de alquiler?
- Viajes de delegación: ¿Qué debe conocer respecto de las visitas de delegaciones o en la fábrica? ¿Qué se debe tener en cuenta al solicitar el reembolso de viáticos para una visita en delegación o de fábrica?
- Uso privado de descuentos: ¿Cuándo se puede aprobar el uso privado de descuentos? ¿Cuándo está prohibido el uso privado de descuentos?

En total, 52 preguntas se responden de manera concisa, fácilmente accesible. Un índice de términos clave con hipervínculos actualizados facilita la búsqueda.

Fuente: Ministerio Federal del Interior, Construcción y Comunidad de Alemania (s.f.^[27]), “Iniciativa de la Administración Federal del Sector Privado / Administración Federal - Respuestas a las preguntas frecuentes sobre la aceptación de obsequios, la hospitalidad u otros beneficios”, <https://jaunde.diplo.de/contentblob/3809240/Daten/2296502/FragenkatalogKorruption.pdf>.

Integridad en Recursos Humanos

Un servicio civil basado en el mérito es un elemento fundamental de cualquier sistema de integridad del sector público. Los funcionarios públicos que son responsables de implementar funciones gubernamentales están en el corazón de la eficacia del gobierno. Al garantizar la integridad dentro de los procesos de recursos humanos y promover un sistema basado en méritos, las oportunidades para la corrupción se reducen al priorizar las habilidades sobre las conexiones personales. Esto contribuye a una profesionalización de la fuerza laboral que conduce a mejores resultados y una mayor eficiencia. Un sistema basado en méritos a menudo también proporciona un mayor grado de estabilidad para los funcionarios públicos, lo que puede reforzar su compromiso con la administración pública y alentarlos a participar activamente en la mejora de procesos y denunciar al observar mala conducta (Dahlström, Lapuente and Teorell, 2012^[28]).

Para garantizar el reclutamiento basado en el mérito, el uso de contratos a corto plazo debe reducirse al mínimo legal y un proceso estandarizado para el reclutamiento debe desarrollarse

En su análisis para incorporar la integridad en los recursos humanos, el *Estudio de la OCDE sobre Integridad* encontró que Argentina ha tomado medidas hacia el refuerzo del principio de mérito mediante la introducción de un sistema común de clasificación del trabajo para cargos administrativos. Desde entonces, la Oficina Nacional de Empleo Público (ONEP) también ha finalizado el desarrollo de la clasificación del empleo para posiciones técnicas en las entidades centralizadas, mientras que la nomenclatura para entidades descentralizadas y no concentradas se está desarrollando actualmente. Además, la ONEP está preparando un directorio común de competencias. Al establecer criterios predeterminados de calificación y desempeño para todos los cargos, Argentina ha iniciado un paso para reforzar el principio de mérito en la administración pública.

Sin embargo, según lo analizado en el *Estudio de la OCDE sobre Integridad*, el uso de regímenes de empleo para empleados temporales está generalizado, lo que permite a los empleadores pasar por alto un proceso de reclutamiento basado en el mérito. Si bien se espera que las entidades limiten los contratos no permanentes al 15% de la fuerza laboral total, fuentes sugieren que los contratos temporales a menudo se usan para ocupar las posiciones permanentes (OCDE, 2019^[20]).

Como una prioridad inmediata para avanzar hacia un sistema basado en méritos, deberían tomarse medidas para limitar el uso de contratos a corto plazo. Además, la ONEP podría desarrollar un proceso de reclutamiento estandarizado, que puede ser más simple que el de las posiciones permanentes para permitir un proceso de reclutamiento más corto. Sin embargo, sería clave establecer criterios que permitan un proceso de reclutamiento transparente y fortalecer el mérito. Esto podría ser similar a los criterios introducidos en el servicio público australiano para evaluar cualidades relacionadas con el trabajo para cualquier decisión de empleo.

Recuadro 3.5. Mérito en el servicio público australiano

Las decisiones de empleo en el Servicio Público Australiano (*Australian Public Service, APS*) se basan en el mérito, que es uno de los principios de empleo. Como mínimo, todas las decisiones de empleo deben basarse en una evaluación de las cualidades relacionadas con la persona y las necesarias para hacer el trabajo. Para decisiones que pueden resultar en la contratación o la promoción de un empleado del APS, la evaluación debe ser competitiva.

Según la Ley de Servicio Público de 1999, una decisión se basa en el mérito si:

- Se basa en la idoneidad relativa de los candidatos para los deberes, utilizando un proceso de selección competitivo.
- Se basa en la relación entre las cualidades relacionadas con el trabajo de los candidatos y las cualidades relacionadas con el trabajo genuinamente requeridas para los deberes.
- Se centra en la capacidad relativa de los candidatos para lograr resultados relacionados con los deberes.
- El mérito es la consideración principal para tomar la decisión.

Para que la evaluación sea competitiva, también debe estar abierta a todos los miembros elegibles de la comunidad. Para trabajos en curso y trabajos no continuos de más de 12 meses de duración, esto se logra publicando la vacante en la Gaceta de Empleo en el sitio web de empleos del APS.

Las cualidades relacionadas con el trabajo que se pueden tener en cuenta al realizar una evaluación incluyen:

- destrezas y habilidades
- calificaciones, capacitación y competencias
- estándar de desempeño laboral
- capacidad para producir resultados de desempeño efectivo a nivel requerido
- cualidades personales relevantes
- potencial demostrado para un mayor desarrollo
- capacidad para contribuir al desempeño del equipo.

Fuente: OCDE (2020^[19]), *Manual de la OCDE sobre Integridad Pública*, <https://dx.doi.org/10.1787/8a2fac21-es>.

Desarrollar conciencia y habilidades de liderazgo ético entre los altos funcionarios

El papel de los líderes y la alta gerencia en la promoción y la gestión de la integridad en su organización es crucial. Toman decisiones sobre la asignación de recursos a los sistemas de integridad, establecen las prioridades organizacionales y supervisan la coordinación de las medidas de integridad. Además, los líderes actúan como un modelo a seguir para fortalecer una cultura de integridad. La teoría del aprendizaje social sugiere que las personas aprenden entre sí, a través de la observación, la imitación y el modelado, y que el involucramiento de los altos funcionarios en actos no éticos es el mayor catalizador de comportamientos no éticos (Hanna, Crittenden and Crittenden, 2013^[29]). Incluso los mejores códigos de conducta, procesos y estructuras de integridad fallan si los funcionarios públicos no son motivados por gerentes y líderes visiblemente comprometidos.

Primero, para apoyar el liderazgo ético, el *Estudio de la OCDE sobre Integridad* recomendó incluir la integridad como un indicador de desempeño para los altos funcionarios públicos. Dada la oportunidad del desarrollo del nuevo marco de competencias, la ONEP podría aprovechar la oportunidad para incluir la integridad como una competencia clave de los funcionarios públicos. La ONEP podría colaborar con la Dirección Nacional de Integridad y Transparencia para hacer que esto sea procesable mediante la traducción de la competencia para la integridad en un comportamiento demostrable y evaluable. De esta manera, la integridad podría ser parte de las habilidades requeridas en el proceso de contratación de gerentes públicos y en sus evaluaciones de desempeño. Por ejemplo, el marco de competencias del Gobierno de Nueva Gales del Sur, Australia, identifica cinco niveles de integridad y los comportamientos asociados con cada uno (Cuadro 3.1) (OCDE, 2020^[19]).

Cuadro 3.1. Actuar con integridad: Un marco para la evaluación en Nueva Gales del Sur, Australia

Fundacional	Intermedio	Experto	Avanzado	Muy avanzado
<ul style="list-style-type: none"> • Compórtese de manera honesta, ética y profesional. • Aproveche las oportunidades para clarificar la comprensión de los requisitos para una conducta ética. • Identifique y acate la legislación, las normas, las políticas, las directrices y los códigos de conducta que se correspondan a su función. • Denuncie las conductas indebidas y las conductas ilegales e inapropiadas. • Denuncie los conflictos de intereses aparentes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Represente a la organización de manera honesta, ética y profesional. • Apoye una cultura de integridad y profesionalismo. • Comprenda y acate la legislación, las normas, las políticas, las directrices y los códigos de conducta. • Reconozca y denuncie las conductas indebidas e ilegales o inapropiadas. • Denuncie y gestione los conflictos de intereses aparentes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Represente a la organización de manera honesta, ética y profesional y anime a los demás a que también lo hagan. • Demuestre profesionalismo para apoyar una cultura de integridad en el equipo y en la entidad. • Dé el ejemplo para que los demás lo sigan e identifique y explique las cuestiones éticas. • Asegúrese de que los demás entiendan la legislación y el marco de políticas en el que operan. • Actúe para evitar las conductas indebidas y las conductas ilegales e inapropiadas y denúncielas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sea modelo de los estándares más altos de conducta ética y fortalézcalos en los demás. • Represente a la organización de manera honesta, ética y profesional y sea un ejemplo a seguir para los demás. • Asegúrese de que los demás tengan una comprensión práctica de la legislación y el marco de políticas en el que operan. • Promueva una cultura de integridad y profesionalismo dentro de la organización y en las relaciones externas al gobierno. • Supervise las prácticas, normas y sistemas éticos y refuerce su uso. • Adopte medidas en relación con las transgresiones denunciadas de las normas, las políticas y las directrices. 	<ul style="list-style-type: none"> • Promueva y actúe como defensor de los más altos estándares de conducta ética y profesional. • Impulse una cultura de integridad y profesionalismo en toda la organización y en las relaciones transversales al gobierno, entre jurisdicciones y externas al gobierno. • Defina, comunique y evalúe las prácticas, normas y sistemas éticos y fortalezca su uso. • Cree y promueva un clima en el que el personal se sienta capaz de denunciar las transgresiones aparentes de las normas, políticas y directrices y actúe con prontitud y de manera visible en respuesta a tales denuncias.

Fuente: OCDE (2020^[19]), *Manual de la OCDE sobre Integridad Pública*, <https://dx.doi.org/10.1787/8a2fac21-es>.

En segundo lugar, la capacitación en integridad para los gerentes públicos realizada por el INAP podría poner un énfasis particular en la responsabilidad de dichos funcionarios en la gestión del conflicto de intereses y en brindar asesoría en caso de que su personal subordinado se enfrente a dudas o dilemas éticos. Las capacitaciones también podrían apuntar a preparar a los altos funcionarios para convertirse en un modelo a seguir, comunicar a su personal que los errores son humanos y pueden discutirse

libremente con ellos, y conocer los reglamentos de integridad relevantes y los factores de riesgo en sus áreas de trabajo. Además, la Dirección Nacional de Integridad y Transparencia podría desarrollar un programa de mentores, donde los empleados se combinan con la alta gerencia y se les anima a plantear problemas de gestión ética en los que les gustaría orientarse. De esta manera, los líderes se apoyan mutuamente y se construye una experiencia de aprendizaje entre pares. Además, se construye un grupo de futuros líderes.

Promover una cultura organizacional abierta

Argentina podría desarrollar una ley detallada de protección de denunciantes y medidas piloto para crear una cultura organizacional abierta

Un enfoque holístico para la integridad pública incluye medidas destinadas a fomentar una cultura organizacional abierta donde los empleados se sientan seguros para expresar sus opiniones y plantear preguntas y cómodos para discutir los dilemas éticos, las posibles situaciones de conflicto de intereses y otras preocupaciones de integridad. También significa que los empleados y gerentes participan regularmente en conversaciones con el objetivo de generar preguntas, preocupaciones o ideas y prevenir la mala conducta, el fraude o la corrupción (Detert and Burris, 2007^[30]). En una cultura organizacional abierta basada en la confianza en los gerentes y las organizaciones, los empleados se sentirán seguros de denunciar la mala conducta y utilizar los canales oficiales para hacerlo.

El *Estudio de la OCDE sobre Integridad* desarrolló varias recomendaciones para involucrar a los funcionarios públicos en la misión y valores del servicio público y animarlos a dar forma activamente el servicio público. También se centró en los funcionarios de alto nivel para que actúen como modelos a seguir y aseguren que la integridad sea un estándar creíble dentro de la organización. Por último, se recomendó adoptar una ley integral de protección de denunciantes de conformidad con la Convención Interamericana contra la Corrupción. Sin embargo, al momento de este informe de seguimiento, no es posible evaluar progreso alguno en relación con estas recomendaciones (OCDE, 2019^[20]).

Como prioridades a corto plazo, la OA podría trabajar con los enlaces de integridad en los Ministerios para identificar medidas piloto para respaldar una cultura organizacional abierta y desarrollar el compromiso y el empoderamiento de los empleados. Entre las medidas, podría haber un “Campeón de la Apertura” dentro de la entidad, quien consultaría al personal sobre medidas para mejorar los procesos de trabajo, el bienestar y la apertura general. Los campeones podrían ser responsables de facilitar la retroalimentación sobre ciertos temas, o asignados a unidades o direcciones específicas. Su propósito sería identificar los puntos clave dentro de la organización que requieren cambios o donde existan buenas prácticas para apoyar la apertura. Además, la OA, la Dirección Nacional de Integridad y Transparencia y la ONEP podrían desarrollar orientación para los gerentes para fortalecer una cultura organizacional abierta detallando medidas prácticas (OCDE, 2020^[19]).

Por último, Argentina podría adoptar regulaciones sobre la protección de los funcionarios públicos que denuncian actos de corrupción, incluida la protección de su identidad. La OA podría encabezar el desarrollo del proyecto de regulación. Como se detalla en el *Estudio de la OCDE sobre Integridad*, tal ley podría incluir, como mínimo, las siguientes medidas y mecanismos de protección:

- Protección a quienes denuncien actos de corrupción que pueden o no tipificarse como delitos, pero que pueden ser objeto de investigación judicial o administrativa.
- Garantizar el anonimato a los denunciantes que así lo deseen.
- Medidas de protección destinadas no solo a proteger la integridad física del denunciante y su familia, sino también a proteger su situación laboral, especialmente en el caso de los servidores

públicos o donde los actos de corrupción pueden involucrar a su superior jerárquico o a sus colegas.

- Mecanismos para denunciar amenazas o represalias a las que pueda ser sometido el denunciante, indicando las autoridades competentes para tramitar las solicitudes de protección y las oficinas o entidades encargadas de brindarla.
- Mecanismos que faciliten la cooperación internacional en las áreas anteriores, cuando corresponda.

Aprovechar todo el beneficio del sistema de declaración financiera y de intereses

Para garantizar la verificación eficaz de las declaraciones financieras y de intereses, los sistemas de impuestos y de declaración financiera y de intereses deben ser desacoplados

El sistema de declaración financiera y de interés, como un elemento del sistema de integridad de un país, puede respaldar el proceso de construir una cultura de integridad y reforzar la rendición de cuentas. Dependiendo del diseño de los formularios de declaración, pueden llevar a una reflexión por parte de los funcionarios públicos sobre sus intereses privados a partir de los cuales pueden surgir conflictos de interés potenciales. La declaración financiera y de intereses también puede ser una herramienta útil a consultar antes del nombramiento o la elección de funcionarios públicos, ya que le da al órgano de supervisión la oportunidad de vetar al candidato, incluso por los conflictos de intereses potenciales que pueden surgir en el futuro. Esto puede respaldar la gestión de conflictos de intereses cuando surgen, al alertar a los funcionarios públicos sobre el riesgo potencial (WB/OCDE/UNODC, 2020^[22]). Además, al hacer públicas las declaraciones financieras y de intereses, el gobierno demuestra su compromiso con la transparencia. También permite el control social, lo que incrementa el nivel de escrutinio (OCDE, 2011^[31]; Rossi, Laura Pop and Tammar Berger, 2017^[32]).

El análisis del sistema de declaración financiera y de intereses en el *Estudio de la OCDE sobre Integridad* concluyó que el sistema tiene un alto grado de madurez con muchos elementos en línea con las buenas prácticas. Esto incluye el enfoque basado en el riesgo sobre quién debe presentar una declaración y el sistema de presentación electrónica, así como el sistema de verificación caracterizado por un alto grado de pasos sistemáticos y estandarizados basados en la exposición a riesgos de corrupción. Sin embargo, la reforma del Sistema de Declaración en 2013 (Artículo 4, Ley 26.857) debilitó el sistema en general, al exigir que la información de las declaraciones de activos que está a disposición del público y de la autoridad de cumplimiento sea idéntica a la de la declaración de impuestos, lo que socava severamente la información disponible. El anexo confidencial, que solo es accesible si se abren los procedimientos judiciales, proporciona mayores detalles sobre la información solicitada, como la individualización de cada activo, su ubicación, tamaño, valor de adquisición y valor fiscal, propiedad o, en el caso de las utilidades, origen de los fondos. El anexo confidencial también incluye información sobre actividades externas e información básica sobre cónyuges e hijos del funcionario público. Como resultado, la reforma impide una función de verificación efectiva por las autoridades de cumplimiento, ya que no tienen acceso a información clave. Del mismo modo, un mayor grado de acceso para la sociedad civil y una función de búsqueda en línea mejorada permitiría a la sociedad civil examinar las declaraciones (OCDE, 2019^[20]).

Al avanzar, la prioridad inmediata sería desacoplar los sistemas de declaración financiera y el de declaración de impuestos para permitir que las autoridades de cumplimiento accedan a un mayor grado de información crucial para verificar las declaraciones y también para permitir que los ciudadanos accedan a más detalles. La OA está trabajando actualmente en una reforma para crear un sistema independiente para las declaraciones financieras que administra y revisa la información que se requiere actualmente para servir mejor al objetivo de prevenir el conflicto de intereses y detectar enriquecimiento ilícito.

Esto incluye el desarrollo de un nuevo sistema independiente administrado por la OA. El sistema contará con varios módulos interoperables, concretamente un módulo para la administración de las declaraciones por parte de la OA, un módulo para presentar las declaraciones y otro de RRHH para facilitar la comunicación entre la OA y las áreas de recursos humanos de la administración pública, las cuales realizarán la carga de altas y bajas. También incluirá un módulo para que las fuerzas judiciales puedan acceder a la información confidencial. Al redactar una reforma del sistema, la OA podría considerar las siguientes propuestas del *Estudio de la OCDE sobre Integridad* (OCDE, 2019^[20]):

- **Habilitar la interoperabilidad entre los sistemas de información:** Si bien el sistema sería independiente del sistema de declaración de impuestos, la interoperabilidad podría estar asegurada para el pre llenado de la información requerida en ambos sistemas y de esta manera facilitar el proceso para los funcionarios públicos.
- **La información solicitada podría ser ampliada:** Se podría prestar especial atención a la información que sirve para evaluar las situaciones de conflictos de intereses potenciales y enriquecimiento ilícito. Esto incluiría información sobre puestos externos no remunerados, historial de empleo (incluidas posiciones futuras al dejar el puesto), un umbral para activos inmuebles y muebles sobre los cuales debe especificarse individualmente, información sobre otros accionistas para bienes inmuebles y deudas, la fecha en que se incurrió en la deuda y la fecha límite de pago. El formulario también podría solicitar detalles sobre socios y dependientes. Esto estaría en línea con la información solicitada en el proyecto de Ley de Ética Pública. Además, Argentina podría incluir la propiedad beneficiosa (*beneficial ownership*), lo que significa que los funcionarios públicos también declaran activos que utilizan y controlan efectivamente, a pesar de estar a nombre de un tercero. Esto sería particularmente relevante para aquellas personas expuestas políticamente, de acuerdo con el Artículo 1 de la Resolución 52/2012, donde el riesgo de propiedad beneficiosa es más relevante (Rossi, Laura Pop and Tammar Berger, 2017^[32]).
- **Se podría desarrollar un sistema de tres niveles para facilitar un mayor acceso a la OA y a los ciudadanos:** Al desacoplar las declaraciones de impuestos y activos, sería esencial reformar la Ley de Ética Pública para otorgar acceso a la OA a la información que actualmente contiene el anexo confidencial. Sin acceso a esta información, el proceso de verificación no puede ser eficaz. Por ejemplo, actualmente la OA sólo tiene acceso a la cantidad acumulada de ingresos, al tiempo que no puede acceder a las fuentes de ingresos. De esta manera, no es posible detectar una situación potencial de conflicto de interés. Además, el nivel de acceso para los ciudadanos a la información contenida en las declaraciones podría aumentar para permitirles actuar como un nivel adicional de rendición de cuentas, al tiempo que balancea las preocupaciones de seguridad y privacidad. Esto enviaría una señal a los ciudadanos de que el sector público está comprometido con la transparencia y se abre al escrutinio público. De manera efectiva, Argentina podría considerar desarrollar un sistema de tres niveles para acceder a las declaraciones con diversos grados de información disponibles, pero permitiendo verificar la información de manera eficaz. Como se detalla en el *Estudio de la OCDE sobre Integridad*, el alcance de la información disponible para cada nivel podría verse como se detalla en el Cuadro 3.2.

Cuadro 3.2. Sistema de tres niveles de acceso a la información de las declaraciones de activos

Nivel de acceso	Información incluida
Autoridad judicial en el marco de procesos legales	Ubicación exacta de los bienes declarados (declarante y miembros del hogar) Números de cuentas bancarias, cajas de seguridad y tarjetas de créditos (declarante y miembros del hogar) Monto exacto de deuda Información sobre deuda de miembros del hogar
Organismo a cargo de la verificación (por ejemplo, la OA)	Monto exacto de ingresos de otras fuentes no relacionadas con el empleo principal del servidor público Nombre, bienes muebles e inmuebles de familiares Tipo de pasivo, fecha en la que se incurrió y fecha límite de pago Identificación de socios, cotitulares o partes de sociedades, bienes o contratos declarados por el servidor público (fideicomisos, usufructos, poderes, garantías, etc.) Información sobre propiedad beneficiosa 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.

Fuente: OCDE (2019^[20]), *Estudio de la OCDE sobre Integridad en Argentina: Lograr un cambio sistémico y sostenido*, <https://dx.doi.org/10.1787/g2g98f15-es>

Cultivar una cultura de integridad en toda la sociedad y en el sector privado

La construcción de una cultura de integridad no solo se refiere al sector público, sino que también es responsabilidad de los individuos, la sociedad civil y las empresas que interactúan con los funcionarios públicos y desempeñan un papel crítico en el establecimiento de la agenda pública e influyen en las decisiones. En el nivel más básico, las decisiones de los individuos tienen un impacto. Testigos de los costos de la corrupción, pueden optar por ignorarlos y convertirse en víctimas, o reconocer las transgresiones y contribuir activamente a fortalecer la integridad pública (OCDE, 2020^[19]).

Adoptar un enfoque de integridad de toda la sociedad significará que:

- Las normas de integridad pública se establecen e implementan en las empresas.
- Las normas de integridad pública se establecen e implementan en las organizaciones de la sociedad civil.
- Los valores de integridad pública se establecen y aceptan como una responsabilidad compartida por parte de los individuos.
- Las partes relevantes están involucradas en el desarrollo, la actualización y la implementación del sistema de integridad pública (OCDE, 2020^[19]).

El *Estudio de la OCDE sobre Integridad* sugirió medidas detalladas sobre cómo promover estándares de integridad tanto dentro del sector privado como entre individuos y la sociedad civil. La OA ha trabajado con el sector privado y la sociedad civil en la organización y participación en sesiones de formación y eventos. Para avanzar más en este respecto, las siguientes prioridades podrían considerarse en línea con el análisis y las recomendaciones hechas en el *Estudio de la OCDE sobre Integridad*.

La OA podría reforzar los esfuerzos para comunicar el valor de la integridad

Los individuos desempeñan un papel clave en defender una cultura de integridad en la sociedad. Si bien los ciudadanos suelen ser conscientes de la corrupción y su prevalencia en la sociedad, la comunicación eficaz sobre la integridad trata sobre romper el ciclo de las infracciones de integridad. De hecho, cuando hay una percepción de corrupción, la evidencia sugiere que los individuos son más tolerantes a los actos de corrupción. Para romper el ciclo, el organismo responsable de la comunicación contra la corrupción debe diseñar una estrategia clara, medible e impactante para comunicaciones basadas en evidencia, en lugar de en impresiones (OCDE, 2019^[20]).

Para desafiar las normas y percepciones existentes de la corrupción, la OA podría lanzar una campaña de comunicación específica que desafía a las normas y percepciones existentes, por un lado, pero también comunica las normas esperadas y las medidas adoptadas para avanzar hacia una cultura de integridad. Como se informó en el *Estudio de la OCDE sobre Integridad*, tal campaña de comunicación debería ir acompañada de una serie de campañas de sensibilización y la línea de tiempo adecuada para cada una. Para cada una de las campañas, la estrategia debe identificar los resultados esperados (por ejemplo, actitudes o comportamientos a cambiar, habilidades a desarrollar), las audiencias objetivo, los mensajes clave y los canales de comunicación (por ejemplo, televisión, web, redes sociales, medios impresos), así como los mecanismos de evaluación (por ejemplo, encuestas de opinión, analítica web, participación en eventos, número de quejas presentadas, etc.). Además, sería clave observar los factores de éxito detallados en el Cuadro 3.3 para garantizar que dicha campaña no tenga el efecto opuesto de aumentar la apatía ciudadana y reducir la motivación para defender las normas de integridad (OCDE, 2020^[19]; OCDE, 2019^[20]).

Cuadro 3.3. Factores de éxito para campañas que cambian el comportamiento

Objetivo	Opciones
Personalizar la campaña a la audiencia	<ul style="list-style-type: none"> • Reconocer las actitudes existentes • Hacer que los temas sean accesibles para el público • Hacer que los temas sean culturalmente específicos • Ver los temas desde el punto de vista de las audiencias • Realizar una prueba piloto o preliminar para supervisar los resultados
Generar responsabilidad comunitaria	<ul style="list-style-type: none"> • Hacer que el tema sea socialmente inaceptable encuadrándolo en términos morales • Destacar la extensión del impacto del tema sobre la sociedad y demostrar su impacto en la vida humana
Aumentar un sentido de urgencia	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar un sentido de autocontrol, motivación, conocimiento y habilidades • Ofrecer conductas alternativas
Alentar la acción	<ul style="list-style-type: none"> • Destacar la acción que debe adoptarse así como los procedimientos apropiados para denunciar actos de corrupción

Fuente: OCDE (2020^[19]), *Manual de la OCDE sobre Integridad Pública*, <https://dx.doi.org/10.1787/8a2fac21-es>.

Desde mediados de 2020, la OA ha reforzado sus iniciativas de comunicación mediante el diseño de un plan de acción de comunicación destinado a acercar las políticas públicas de la organización al conjunto de la sociedad, definiendo nuevos canales de comunicación, actualizando contenidos e incorporando nuevas estrategias de interacción. En este sentido, la OA ha llevado a cabo las siguientes acciones:

- Lanzamiento de la nueva página web de la OA, que refleja sus actuales objetivos prioritarios y la estructuración de sus líneas de trabajo.
- Destacar y aumentar la frecuencia de publicación de las acciones de la OA en la web y en las redes sociales.
- Ampliación de la presencia en redes sociales: Twitter, Facebook, LinkedIn e Instagram.
- Ampliación de la cobertura en prensa de las actividades de la OA.
- Difusión de los informes de gestión, no sólo en la página web, sino también en las redes sociales.
- Fortalecimiento de los vínculos con los medios de comunicación y los periodistas.
- Generación de nuevos espacios de conversación e interacción a partir de la mayor presencia en redes.

La OA podría evaluar los programas de cumplimiento en el sector privado y desarrollar una guía detallada para su implementación

Además de las personas y la sociedad civil, el sector privado también es un socio clave para hacer realidad un sistema de integridad pública. Las normas internacionales y nacionales se han desarrollado en muchas jurisdicciones para obligar legalmente a las compañías a defender las normas anticorrupción, incluida la conducta empresarial responsable, como proteger los derechos humanos, el medio ambiente, el trabajo y las normas de impuestos y similares. La integridad pública en las empresas también se refiere a problemas relacionados con la participación de las empresas en el proceso de formulación de políticas públicas, a saber, el cabildeo y el financiamiento político (OCDE, 2020^[19]).

En 2017, Argentina aprobó la Ley de Responsabilidad Penal Empresarial en casos de corrupción, que incluye una provisión para programas de integridad empresarial. Requiere que las empresas implementen un programa de integridad empresarial en función de los riesgos específicos relacionados con su tamaño y actividad comercial y económica. El artículo 23 de la ley exige que el programa de integridad empresarial contenga tres elementos centrales: un código de conducta o ética; reglas para prevenir actos ilegales durante licitaciones, implementación de contratos u otras interacciones con el sector público; y sesiones de capacitación regulares sobre el programa de integridad empresarial para los miembros de la firma. También propone diez elementos adicionales que podrían incluirse, dependiendo del perfil de la empresa. La ley también proporciona algunos incentivos para el cumplimiento de la empresa. Si bien no es obligatorio para todas las empresas, un programa de integridad empresarial es un requisito previo para el acceso a contrataciones arriba de cierto monto, incluidas las obras públicas, las asociaciones público-privadas y la contratación de bienes y servicios a gran escala (artículo 24). La existencia de un programa de integridad empresarial también puede ayudar a mitigar las sanciones a entidades legales que transgredan la Ley de Responsabilidad Penal Empresarial (artículo 9) (OCDE, 2019^[20]).

Como la entidad responsable de establecer los principios y directrices para implementar los artículos 22 y 23 de la ley, la OA preparó las guías de integridad para el sector privado. En el marco de un proyecto financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo "Principios mínimos para el ejercicio ético de la dirección en Empresas Públicas", la OA está también elaborando una Guía para el ejercicio ético de autoridades superiores en empresas públicas y para el funcionamiento de las áreas de cumplimiento. Esto es esencial para apoyar y guiar a las empresas hacia una cultura de integridad.

Para garantizar que los programas de integridad empresarial alcancen el impacto previsto, la Resolución 03/2021 encomienda a la OA el diseño de un Registro de Integridad y Transparencia Empresarial (RITE). El objetivo es contribuir al desarrollo, mejora y madurez de los programas de integridad empresarial para estimular el intercambio de buenas prácticas y promover ambientes transparentes en negocios y mercados. La iniciativa colectiva también tiene previsto crear una plataforma digital en donde empresas puedan dar prueba de los avances de sus programas de integridad empresarial. Este proyecto se encuentra en pleno desarrollo, cuenta con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y tiene previsto concluir en marzo de 2022. En el momento de redactar este informe, todavía no se podía evaluar la aplicación de esta resolución.

Por último, aprovechando que la ley ha estado vigente durante varios años, la OA podría realizar una evaluación del impacto de la ley, específicamente los artículos 22 y 23, el estado de implementación y las áreas de mejora. La evaluación también podría investigar si se debería introducir un mecanismo de verificación independiente para los programas empresariales, en general o bajo ciertas circunstancias, para asegurar un mayor grado de cumplimiento. Por ejemplo, en Canadá, para ser reconsideradas elegibles para las contrataciones después de la inhabilitación, las empresas deben proporcionar una certificación de un tercero independiente de que se implementan medidas de integridad.

Propuestas de acción

Promover un marco normativo robusto sobre integridad pública y fortalecer su implementación

- Argentina podría reformar la Ley de Ética Pública con base en el proyecto de ley propuesto en 2019 para superar la fragmentación del marco legal en materia de ética. Esto también podría incluir una definición clara de las circunstancias y relaciones que constituyen un conflicto de interés y una lista de soluciones para resolverlo. Además, podría introducir períodos de distanciamiento para los puestos remunerados y no remunerados en relación con el nivel de antigüedad y ocupación y designar a la OA como el organismo responsable para la aplicación.
- Argentina podría fortalecer su sistema para gestionar conflictos de intereses otorgando a la OA el poder de emitir recomendaciones vinculantes y obligando a los funcionarios de alto nivel a consultar a la OA sobre conflictos de intereses potenciales y seguir cualquier recomendación específica. Además, la OA podría desarrollar un formulario para declarar de manera proactiva los conflictos de intereses a medida que surjan, que también incluiría la acción propuesta para resolver el conflicto. Por último, la OA podría desarrollar materiales más prácticos para apoyar a los funcionarios públicos en la identificación de conflictos de intereses.
- El Código de Ética podría revisarse en un proceso participativo para mejorar la claridad y apropiación de los servidores públicos.
- La OA podría incluir un modelo de código ético específico para cada entidad y una metodología para elaborar un código ético de forma participativa en la guía que la OA está elaborando sobre códigos éticos para cada entidad.
- Las campañas y capacitaciones para crear conciencia y comunicar la integridad podrían estar mejor orientadas para lograr un mayor impacto. Las actividades de concientización podrían proporcionar ejemplos concretos de integridad de forma periódica. Los esfuerzos de capacitación podrían fortalecerse incluyendo discusiones más interactivas y enfatizando la capacitación periódica. Además, las perspectivas conductuales podrían usarse para insertar recordatorios de integridad en procesos y procedimientos en riesgo de corrupción.

Incorporar la integridad en los recursos humanos

- Para garantizar el reclutamiento basado en el mérito, el uso de contratos a corto plazo debe reducirse al mínimo legal y se debe desarrollar un proceso estandarizado para el reclutamiento.
- Argentina podría fortalecer el desarrollo de la conciencia y las habilidades de liderazgo ético entre los altos funcionarios al incluir la integridad como una competencia en el nuevo marco de competencias desarrollado actualmente por la ONEP. También se podría establecer una capacitación específica para fortalecer las capacidades de los gerentes para guiar a su personal en asuntos de integridad y un programa de mentores para brindar oportunidades de aprendizaje entre pares.

Promover una cultura organizacional abierta y establecer la protección de los denunciantes

- La OA podría trabajar con los enlaces de integridad en los ministerios para identificar medidas piloto para apoyar una cultura organizacional abierta y fomentar el compromiso y el empoderamiento de los empleados. Además, la OA, la Dirección Nacional de Integridad y Transparencia y la ONEP podrían desarrollar orientación para los gerentes para fortalecer una cultura organizacional abierta, detallando medidas prácticas.

- Sería clave desarrollar una ley de protección de los denunciantes detallada para alentar a los denunciantes potenciales a denunciar y proporcionar un estándar de protección. Como mínimo, la ley debería incluir:
 - Protección a quienes denuncien actos de corrupción que pueden o no tipificarse como delitos, pero que pueden ser objeto de investigación judicial o administrativa.
 - Garantizar el anonimato a los denunciantes que así lo deseen.
 - Las medidas de protección destinadas no solo a proteger la integridad física del denunciante y su familia, sino también a proteger su situación laboral, especialmente en el caso de servidores públicos y donde los actos de corrupción pueden involucrar a su superior jerárquico o a sus colegas.
 - Mecanismos para denunciar las amenazas o represalias a las que pueda ser sometido el denunciante, indicando las autoridades competentes para tramitar las solicitudes de protección y las oficinas o entidades encargadas de brindarla.
 - Mecanismos que faciliten la cooperación internacional en las áreas anteriores, cuando corresponda.

Aprovechar todos los beneficios del sistema de declaración financiera y de intereses

- Para garantizar la verificación efectiva de las declaraciones financieras y de interés, el sistema de impuestos y el de declaración financiera y de intereses deben ser desacoplados. Esto permitiría a la OA un mayor acceso a las declaraciones necesarias para verificar de manera eficaz la información proporcionada. Una reforma de la Ley de Ética Pública también podría considerar las siguientes propuestas para fortalecer el sistema general:
 - habilitar la interoperabilidad entre los sistemas de información.
 - ampliar la información solicitada para fortalecer la verificación.
 - desarrollar un sistema de acceso a las declaraciones de tres niveles para dar mayor acceso a la OA y a los ciudadanos para fortalecer la rendición de cuentas.

Cultivar una cultura de integridad en toda la sociedad en Argentina

- La OA podría desarrollar una estrategia de comunicación no sólo para desafiar las normas y percepciones existentes, sino también para comunicar las normas esperadas y las medidas tomadas para avanzar hacia una cultura de integridad.
- El Registro de Integridad y Transparencia Empresarial podría promover un mecanismo de verificación independiente de los programas de integridad empresarial y la OA podría realizar una evaluación del impacto de la Ley de Responsabilidad Penal Empresarial en casos de corrupción.

4 Aplicar un marco de control interno y gestión de riesgos que salvaguarde la integridad pública en Argentina

Introducción

Este capítulo del *Estudio de la OCDE sobre Integridad en Argentina* (en lo subsecuente '*Estudio de la OCDE sobre Integridad*') analizó el marco de control interno y gestión de riesgos de Argentina comparándolo con modelos internacionales y buenas prácticas de países miembros y no miembros de la OCDE. Brindó una descripción general de las fortalezas y debilidades del marco de control interno y gestión de riesgos en Argentina y propuestas sobre cómo este marco podría ser reforzado, por ejemplo, mediante la implementación de un enfoque estratégico para la gestión de riesgos que incorpore riesgos de integridad, el establecimiento de comités de control en todas las entidades gubernamentales y el fortalecimiento del mandato y la independencia de la función de auditoría externa.

A la luz de las evaluaciones anteriores, este informe está monitoreando la implementación de las siguientes recomendaciones:

- Establecer un ambiente de control con objetivos claros.
- Desarrollar un enfoque estratégico para la gestión de riesgos.
- Fortalecer a la entidad de fiscalización superior.

Establecer un ambiente de control con objetivos claros

El *Estudio de la OCDE sobre Integridad* recomendó a Argentina mejorar el "ambiente de control con objetivos claros que demuestren el compromiso de los gerentes con la integridad pública y los valores del servicio público, y que proporcionen un nivel razonable de garantía de la eficiencia, el desempeño y el cumplimiento de las leyes y prácticas de una organización".

La SIGEN y los diferentes ministerios y entidades gubernamentales deben redoblar sus esfuerzos para desarrollar apropiación del control interno

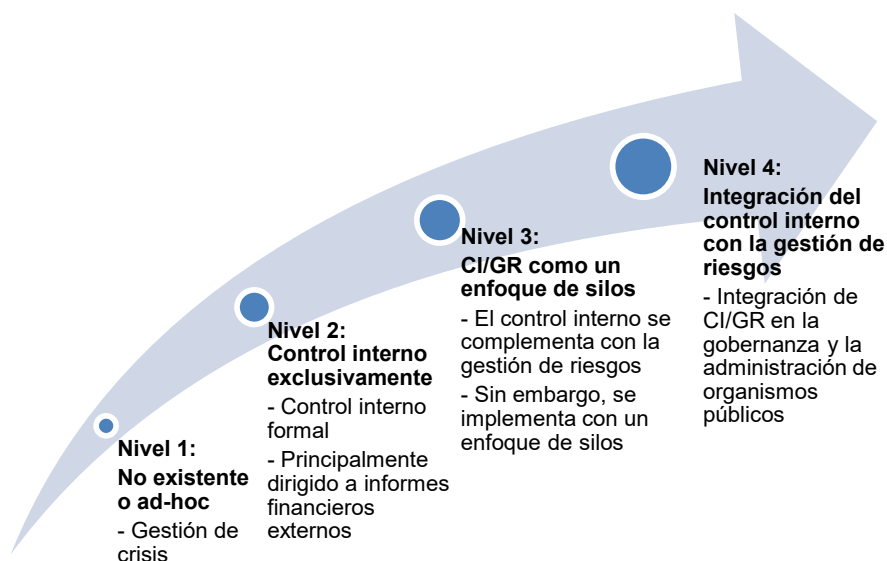
En este contexto, el Estudio recomendó que una entidad establezca objetivos claros para el sistema en su conjunto, para los programas individuales y para el ambiente de control. Aún quedan pendientes objetivos claros para el sistema en su conjunto y el nivel de compromiso, comprensión e implementación

varía ampliamente entre los ministerios y otros organismos gubernamentales, como se confirmó durante las entrevistas de investigación para este informe de seguimiento.

Otro problema significativo es que las Normas Generales de Control Interno (NGCI) no son ampliamente conocidas en la administración pública. Por tanto, la apropiación de las actividades de control interno suele ser débil.

De hecho, el control interno no debe concebirse como una serie de reuniones periódicas en el año, sostenidas entre actores especializados para discutir temas de difícil comprensión, bajo una especie de rutina burocrática que se documenta en actas y registros formales, pero que no afecta la organización. Si el control se concibe como una actividad ininterrumpida de las distintas unidades en sus correspondientes niveles de decisión, orientada a asegurar el cumplimiento de los objetivos organizacionales en un marco de respeto a las normas y políticas, es más fácil transmitir al personal el aporte que cada unidad puede hacer, dentro del alcance de sus responsabilidades y recursos. La Gráfica 4.1 a continuación ilustra cuatro etapas básicas de la integración del control interno y los procesos de gestión de riesgos en los sistemas de gobernanza y gestión de una organización:

Gráfica 4.1. Las etapas básicas de la integración del control interno



Fuente: OCDE.

La capacitación es una de las herramientas básicas para facilitar la alineación de los objetivos personales de los funcionarios con los objetivos de sus instituciones públicas, y dotarlos de conocimientos y herramientas para desarrollar una actividad eficaz y eficiente orientada al bien común, por ende, se deben explorar los mecanismos para asegurar un nivel suficiente de contribución al ambiente de control.

Si bien en el *Estudio de la OCDE sobre Integridad* se informó sobre alguna capacitación sobre control interno y esta ha continuado, no se ha vuelto sistemática y no necesariamente se ha dirigido a los funcionarios públicos que deberían desarrollar propiedad del control interno. Por ejemplo, la SIGEN cuenta con un Instituto Superior de Control de la Gestión Pública, pero sus actividades se dirigen principalmente a las unidades de auditoría interna (UAI) de los ministerios y otras entidades gubernamentales y a los síndicos jurisdiccionales, quienes actúan como enlaces entre la SIGEN y las UAI. De acuerdo con la norma de creación de la SIGEN (Decreto 279/2010), dicho Instituto tiene por objeto capacitar en tareas de control. SIGEN, a través de su Instituto, podría establecer un acuerdo con el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) para desarrollar cursos que apunten a los funcionarios de línea y así

fortalecer la apropiación del control por parte de los mismos. De hecho, en abril de 2020 SIGEN celebró un convenio con la AGN con el fin de extender las actividades de capacitación del Instituto a los funcionarios de dicha institución. A pesar de ello, durante 2020 no se informó de capacitación sobre el Modelo de las Tres Líneas de Defensa, cuya adopción fue recomendada por la OCDE para aclarar los roles de control interno entre los funcionarios de línea, los gerentes y la auditoría interna. El modelo tiene el potencial de hacer una contribución significativa para la apropiación del control interno por parte de los funcionarios de línea y los gerentes en toda la administración pública y para lograr un cambio real. Esta capacitación está prevista para 2021.

La SIGEN informó que se asoció con la OA, la Secretaría de Gestión y Empleo Público y la Oficina Nacional de Contrataciones (ONC) en el contexto del Covid-19 para realizar talleres conjuntos en temas como adquisiciones de emergencia, obsequios y declaraciones patrimoniales. Esta alianza podría servir como un medio para llegar a un gran número de funcionarios públicos y capacitarlos en temas relacionados con el control interno, particularmente en el Modelo de las Tres Líneas de Defensa. El control interno también podría ser parte de los temas de los cursos de inducción para funcionarios públicos recién contratados.

La SIGEN debería construir sobre reformas anteriores para avanzar en la profesionalización de las UAI

Si bien las UAI se encuentran repartidas por toda la administración pública, la SIGEN aún necesita fortalecer su posicionamiento como referente de capacitación y orientación sobre el control interno. El Ministerio de Transporte y Trenes de Argentina, por ejemplo, informaron que su interacción con la SIGEN es mínima. En contraste, la SIGEN argumenta que sostiene una relación constante con todos los organismos públicos a través de las UAI (por ser la SIGEN el órgano rector) y de las comisiones fiscalizadoras de las empresas estatales (integradas por empleados de la SIGEN), las cuales participan en todos los directorios y asambleas de dichas empresas, con voz, pero sin voto. Además, SIGEN reportó que en junio de 2021 firmaría un acuerdo con la OA para intercambio de información sobre, por ejemplo, los hallazgos de sus informes y la evolución de los reportes presentados ante la OA.

Si bien el guardar una sana distancia permite que la SIGEN mantenga su independencia en relación con su función de auditoría, evitando una situación en la que audite acciones basadas en su asesoramiento previo, también es cierto que podría proporcionar orientación general y actividades de desarrollo de capacidades para funcionarios de línea y gerentes que deberían asumir la responsabilidad del control interno. Además, la SIGEN no participó en la revisión del PNA, a pesar de que su experiencia y los hallazgos de sus auditorías podrían haber arrojado luz sobre los riesgos de integridad e incumplimientos de las políticas.

La profesionalización de las UAI debería ayudar a lograr dicho posicionamiento. La profesionalización del trabajo de auditoría interna refuerza la independencia de las determinaciones de los auditores, ya que basan sus opiniones en estándares, metodologías y técnicas reconocidas, y cumplen con las normas de auditoría reconocidas internacionalmente. Es ampliamente aceptado que en el pasado el nombramiento de los titulares de las UAI estuvo influenciado por los líderes de las instituciones que iban a auditar. El Decreto 72/2018 inició un cambio estableciendo criterios para el nombramiento, como al menos tres años de experiencia en actividades de control y un título universitario. La SIGEN también abrió un registro para que los postulantes se conviertan en titulares de UAI, pero aún no existe un proceso de reclutamiento formal y basado en méritos. El nuevo Registro de Postulantes a Auditores Internos requiere para inscribirse tres años de experiencia en control, a fin de jerarquizar y profesionalizar el control en los organismos. Por otro lado, no existen criterios específicos para remover a los titulares de las UAI y aún son muchos los que fueron nombrados en un momento en que los líderes de las instituciones auditadas podían influir significativamente en la decisión.

La OCDE identificó algunas debilidades en las NGCI, como la falta de explicaciones detalladas sobre cómo los marcos para el control interno y la gestión de riesgos deberían funcionar en la práctica y cómo se asignan las responsabilidades. Hasta noviembre de 2020, las NGCI no se habían actualizado para abordar tales debilidades.

La SIGEN debe completar la revisión de la experiencia de los Comités de Control para evaluar su utilidad y tomar acciones para fortalecerlos

Finalmente, el Estudio informó que la SIGEN tenía previsto establecer Comités de Control en los diferentes ministerios y organismos. Si bien el trabajo inicial de dichos comités reportó beneficios, como la participación de los gerentes y su compromiso de invertir esfuerzos en el control interno (de hecho, se elaboran actas después de cada reunión para registrar los compromisos), sólo se llevó a cabo una ronda de reuniones y el proceso se detuvo como consecuencia del Covid-19. Durante 2021, la SIGEN prevé analizar si tal obstáculo impidió el cumplimiento de dichos compromisos.

Como se mencionó, al 31 de diciembre de 2020 se había realizado la primera ronda de reuniones en los Comité de Control de la gran mayoría de organismos, incluyendo todos los ministerios. Actualmente la SIGEN se encuentra trabajando en un sistema de comités de control donde queden guardadas las actas y sus compromisos. Sin embargo, hasta mayo de 2021 no ha sido posible relevar las actas suscritas con anterioridad, ni ningún tipo de registro sobre este tema.

Desarrollar un enfoque estratégico para la gestión de riesgos

Las prácticas de gobernanza en los países de la OCDE indican que la gestión de riesgos debe considerarse una parte integral del marco de gestión institucional, en lugar de aplicarse de forma aislada. La gestión de riesgos debe impregnar la cultura y las actividades de la organización, de tal manera que sea importante para todos los que trabajan en ella. Los empleados informados que pueden reconocer y combatir la corrupción tienen más posibilidades de identificar las situaciones que pueden socavar los objetivos institucionales y los del área bajo su responsabilidad.

Los ministerios y las entidades deben asumir la responsabilidad de producir sus mapas de riesgos

De acuerdo con las directivas de la SIGEN, todas las entidades públicas deben identificar, analizar y gestionar los riesgos que puedan comprometer la consecución de los objetivos organizacionales. La SIGEN emite anualmente un mapa de riesgos del sector público y cada ministerio e institución pública también debe desarrollar su propio mapa de riesgos. De hecho, la SIGEN requiere que la planeación institucional considere el mapa de riesgos y el ciclo de riesgos se proyecte a cuatro años. Se debe realizar al menos una auditoría dentro de esos cuatro años. Luego de analizar el mapa de riesgos para la administración pública en su conjunto, la SIGEN determinó que no era exacto (por ejemplo, el mapa registraba más riesgos en un teatro que en el Banco Central). Por lo tanto, se lanzó una revisión formal del mapa de riesgos y se implementó un piloto. El piloto reunió a los síndicos jurisdiccionales, los titulares de las UAI en ministerios y organismos y los diferentes departamentos de la SIGEN. La información resultante aún se está procesando, por lo que las conclusiones todavía no están disponibles.

Durante 2020, varios ministerios y agencias establecieron sus unidades de gestión de riesgos, pero la SIGEN no cuenta con toda la información sobre estas unidades. El avance y la calidad en el desarrollo de mapas institucionales de riesgos es desigual y carece de sistematización. El INCAA, por ejemplo, informó que en 2019 había iniciado el proceso para desarrollar su propio mapa de riesgos, pero fue suspendido porque nunca hubo suficiente compromiso político. En 2020, a raíz del cambio de gestión de gobierno, el proyecto de mapa de riesgos fue incorporado en el Plan de integridad del INCAA -con el apoyo de la OA-

, sin embargo, la pandemia fue un obstáculo para la ejecución del mismo, ya que se requerían distintas acciones difíciles de concretar en este contexto. A octubre de 2020, Trenes de Argentina y la Agencia de Inteligencia informaron que no habían iniciado sus propios mapas de riesgo. En el otro extremo del espectro, el MAGyP, como parte de su Programa de Integridad, definió el objetivo de establecer su sistema de gestión de riesgos, incluyendo la identificación de riesgos, tipos de riesgos y el mapa de riesgos (ver Gráfica 4.2).

Gráfica 4.2. Sistema de gestión de riesgos del MAGyP



Fuente: Información proporcionada por el MAGyP.

El proceso en el MAGyP se inició con un análisis de brechas para verificar, entre otros elementos, la existencia de manuales de procedimientos y mecanismos de control de riesgos para sus procesos y actividades. Como parte del Programa de Integridad, el MAGyP también planea realizar capacitaciones sobre gestión y control de riesgos y designar monitores de riesgos. Además de eso, el MAGyP está implementando ISO 31000 sobre gestión de riesgos y el ISO 37001 sobre cumplimiento. Asimismo, el Ministerio de Seguridad informó que el proceso de elaboración de su mapa de riesgos está en marcha y se inició con un diagnóstico aplicado a todos los órganos de su jurisdicción abordando, por ejemplo, los riesgos en la gestión de compras y contratos.

Otro punto a cuidar es evitar que las UAI produzcan los mapas de riesgo, en lugar de los funcionarios y gerentes de cada institución. Asumir la propiedad del riesgo por parte de los funcionarios es fundamental para el tratamiento adecuado de las deficiencias en el sistema de control interno. Sin embargo, las entrevistas de investigación ilustraron el riesgo de que, debido a la falta de conocimiento sobre este asunto por parte de los funcionarios de línea, las UAI puedan terminar en una posición de participar en la identificación de riesgos y controles, o complementar evaluaciones de riesgo que consideran incompletas.

A pesar del mayor conocimiento que puedan tener las UAI sobre riesgos y controles, esta no debe ser una tarea de auditoría interna o de quien la lleve a cabo, sino de los responsables de la gestión de las entidades públicas en sus diferentes niveles. Los funcionarios deben realizar estas actividades en el nivel operativo y en los niveles de gestión transversal. El hecho de que los funcionarios responsables de la gestión sean los que realicen ambas tareas, sin que las UAI sustituyan sus análisis y decisiones, les ayudaría a asumir la propiedad del riesgo y a que dichos funcionarios vean una relación directa entre los riesgos, las actividades de control y el desempeño en sus áreas de trabajo, lo cual es fundamental para incentivar la consecución de objetivos y resultados institucionales.

Además, el uso estratégico de la gestión de riesgos se facilita cuando los jefes y directores tienen capacitación y habilidades gerenciales. En tales casos, los gerentes comprenden fácilmente cómo el sistema de control interno respalda el logro de los objetivos propuestos y toman los informes y planes de gestión de riesgos como herramientas útiles para lograr un mejor desempeño. La OA informó recientemente a la OCDE sobre su interés en desarrollar las capacidades gubernamentales para la gestión de riesgos, ya que a menudo esta función se externaliza a consultores que no están especializados en riesgos del sector público. Además, la externalización de la gestión de riesgos puede dificultar la apropiación por parte de los funcionarios de línea.

Fortalecer a la entidad de fiscalización superior

Se debe fortalecer la autonomía de la AGN a través de una ley orgánica

El *Estudio de la OCDE sobre Integridad* destacó que, si bien la Constitución de 1994 anuncia la redacción de una ley orgánica para la Auditoría General de la Nación (AGN), dicha ley no ha sido promulgada. De hecho, hay alrededor de una docena de proyectos de ley relativos a la gobernanza de la AGN presentados en el Congreso, pero no han sido aprobados por falta de acuerdos políticos. En los países de la OCDE, las entidades de fiscalización superior (EFS) se establecen bajo leyes específicas que describen sus poderes, responsabilidades e independencia (ver, por ejemplo, el Recuadro 4.1 sobre la Auditoría Superior de la Federación de México - ASF). De hecho, la AGN es la única EFS que no tiene una ley orgánica en América Latina.

Recuadro 4.1. La Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (México)

La Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF) de México regula los artículos 73, 74 y 79 de la Constitución con respecto a:

- las cuentas públicas
- situaciones irregulares denunciadas conforme a lo que establece esta ley respecto del ejercicio fiscal en curso o anteriores, diferente al de las cuentas públicas bajo revisión
- la aplicación de las fórmulas para distribuir, proporcionar y gastar participaciones federales
- el gasto y destino de los recursos provenientes de la deuda adquirida por las entidades federativas y municipios, garantizados por la Federación.

El artículo 79 de la Constitución establece que la Auditoría Superior de la Federación (ASF) está dotada de autonomía técnica y de gestión y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones. El Título 1 de la LFRCF se refiere a la auditoría de las cuentas públicas, estableciendo las etapas, plazos y contenidos mínimos del informe general de auditoría y los informes individuales.

El Título 7 de la LFRCF se refiere a la organización y gobernanza de la ASF. Establece los requisitos y el procedimiento para la designación del Auditor Superior, la duración de su mandato, sus facultades y atribuciones, los requisitos para los auditores especiales, las causales específicas de remoción del Auditor Superior y el servicio profesional de la institución, entre otros elementos.

Fuente: Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas, disponible en, https://www.senado.gob.mx/comisiones/finanzas_publicas/docs/LFRCF.pdf (consultada el 9 de febrero de 2021).

De acuerdo con las guías de la INTOSAI, las EFS deben estar libres de la dirección o interferencia de la Legislatura o el Ejecutivo en la selección de asuntos de auditoría; planeación, programación, ejecución,

reporte y seguimiento de sus auditorías; organización y gestión de sus oficinas; y la ejecución de sus decisiones cuando la aplicación de sanciones sea parte de su mandato. Al igual que lo hace la LFRFC con la ASF de México, es necesaria una ley orgánica para fortalecer la autonomía de la AGN en cuanto a su organización y funcionamiento. La AGN informó que está trabajando con organizaciones de la sociedad civil, como Poder Ciudadano y SITEC, para crear conciencia sobre esta deficiencia e instar al Congreso a tomar medidas.

Una mayor autonomía operativa respaldaría la posición de la AGN para relacionarse con instituciones gubernamentales específicas para promover la integridad, por ejemplo, la SIGEN o la OA. De hecho, la AGN informa que tiene reuniones periódicas con la SIGEN, pero hasta febrero de 2021 no existía un mecanismo formal de coordinación. El 16 de marzo de 2021 se estableció un convenio de colaboración entre la AGN y la SIGEN para efectos de compartir información y capacitación y agilizar los mecanismos de comunicación. Esto es importante ya que las auditorías de la AGN podrían ser instrumentales, por ejemplo, para fortalecer la gestión de riesgos en las instituciones gubernamentales e identificar riesgos estructurales de fraude y corrupción.

Propuestas de acción

Este capítulo concluye que ha habido un avance limitado con respecto a las recomendaciones del Estudio de Integridad sobre la gestión de riesgos y el control interno. Además, una de las principales deficiencias es la necesidad de fortalecer la autonomía de la AGN.

- **La SIGEN y los diferentes ministerios de línea y entidades gubernamentales deben redoblar sus esfuerzos para desarrollar apropiación del control interno**

Se pueden tomar varias medidas para acelerar dicha apropiación. En primer lugar, la capacitación debe ser sistemática y estar dirigida a los funcionarios y gerentes de línea, quienes deben internalizar el control interno. De hecho, el control interno y la gestión de riesgos podrían ser parte de los materiales y cursos de inducción para funcionarios públicos recién contratados. La SIGEN podría, por ejemplo, aprovechar su asociación con la OA y la Secretaría de Gestión y Empleo Público para llegar a los funcionarios públicos y capacitarlos sobre el modelo de las Tres Líneas de Defensa. Además, las NGCI podrían revisarse o complementarse con manuales prácticos con explicaciones detalladas sobre cómo deberían funcionar en la práctica los marcos para el control interno y la gestión de riesgos y cómo se asignan las responsabilidades.

- **La SIGEN debería construir sobre reformas anteriores para avanzar en la profesionalización de las UAI**

Si bien el Decreto 72/2018 inició un proceso de profesionalización de las UAI mediante el establecimiento de criterios para el nombramiento de sus titulares, aún existe la necesidad de elaborar un proceso de reclutamiento competitivo y basado en el mérito. Este proceso podría aplicarse no solo a los titulares de las UAI, sino también a su personal técnico. La profesionalización ayudaría a las UAI y a la SIGEN a posicionarse como las instituciones de referencia en asuntos relacionados con el control interno. Dicho esto, tanto la SIGEN como las UAI siempre deben tener en cuenta la independencia de sus funciones de auditoría.

- **La SIGEN debe completar la revisión de la experiencia de los Comités de Control para evaluar su utilidad y tomar acciones para fortalecerlos**

Los primeros hallazgos indican que los Comités de Control reportaron algunos beneficios, como la participación de los gerentes y su compromiso de invertir esfuerzos en el control interno. Las distorsiones creadas por el Covid-19 interrumpieron el proceso para establecer tales comités, pero ciertamente pueden ser instrumentales para facilitar la apropiación por parte de los gerentes de línea. Con esto en mente, la

SIGEN podría completar la revisión de sus experiencias y tomar acciones para abordar las deficiencias que surgen de los análisis.

- **Los ministerios y entidades deben asumir la responsabilidad de producir sus mapas de riesgo, con la posible orientación de la OA y la SIGEN**

Los ministerios deben comprometerse a mejorar su gestión de riesgos, comenzando por la producción de sus propios mapas de riesgos. Actualmente, es evidente que el nivel de compromiso con la gestión de riesgos varía significativamente entre las instituciones públicas y las capacidades aún deben desarrollarse. La OA y la SIGEN podrían ayudar en el proceso creando capacidades de los gerentes de línea y proporcionando manuales y otros materiales prácticos. Estas iniciativas podrían armonizar metodologías y cerrar las brechas de capacidades. Sin embargo, la SIGEN y las UAI deben tener cuidado de evitar una participación activa en la elaboración de los mapas de riesgo para preservar su independencia.

- **Se debe fortalecer la autonomía de la AGN a través de una ley orgánica que establezca su mandato e independencia en la selección de temas de auditoría; planeación, programación, ejecución, reporte y seguimiento de sus auditorías; su organización y gestión; y la ejecución de sus decisiones**

Es evidente que la autonomía de la AGN es limitada, lo que la distingue de la práctica común en los países de la OCDE, e incluso en el contexto de América Latina. El fortalecimiento de la autonomía de la AGN aumentaría su capacidad de coordinación con entidades gubernamentales como la SIGEN y la OA, mejorando así su contribución al buen gobierno y la prevención de la corrupción. También la protegería de influencias políticas que puedan socavar su objetividad y reputación.

5

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

Introducción

Este capítulo del *Estudio de la OCDE sobre Integridad en Argentina* (en lo subsecuente '*Estudio de la OCDE sobre Integridad*') analizó la resiliencia de los procesos de toma de decisiones públicas de Argentina con respecto al riesgo de captura de las políticas públicas por intereses especiales. En este sentido, concluyó que Argentina podría promover la integridad y transparencia en las actividades de cabildeo extendiendo el alcance de su marco a otras ramas del gobierno, mejorando la percepción negativa del cabildeo a través de la participación de las partes interesadas y asegurando que todos los actores involucrados rindan cuentas. A su vez, para facilitar la rendición de cuentas de los representantes electos, recomendó que se reduzca el alto grado de informalidad en el financiamiento político, junto con un aumento en la eficacia de la supervisión y el cumplimiento. Además, el Estudio sugirió intensificar los esfuerzos para expandir las regulaciones de financiamiento político al nivel provincial a fin de hacer que el sistema de financiamiento sea más coherente. El logro de todos estos objetivos requiere fortalecer e implementar la Ley de Acceso a la Información Pública de Argentina y los mecanismos existentes para promover la participación de las partes interesadas en los poderes legislativo y ejecutivo.

A la luz de las evaluaciones anteriores, este informe está monitoreando la implementación de las siguientes recomendaciones:

- Fomento de la integridad y la transparencia en el cabildeo.
- Mejora de la integridad en los procesos electorales.
- Promoción de la transparencia y la participación de las partes interesadas.

Antes de entrar en la discusión de los avances, es importante mencionar que, dado el contexto del Covid-19, los actores políticos acordaron no llevar a cabo reformas de fondo al sistema electoral. Esto evidentemente limitó la posibilidad de abordar algunas recomendaciones del *Estudio de la OCDE sobre Integridad*.

Fomento de la integridad y la transparencia en el cabildeo

Argentina aún necesita una definición más completa de cabildeo

El *Estudio de la OCDE sobre Integridad* explica que Argentina introdujo regulaciones sobre la gestión de intereses a través del Decreto 1172/2003. Sin embargo, se centra básicamente en el deber de los funcionarios públicos de registrar audiencias o reuniones con personas naturales o jurídicas que pretenden incidir en las políticas públicas. Este enfoque es demasiado restrictivo ya que la definición de cabildeo (*lobbying*, en inglés) en los países de la OCDE generalmente va más allá de las audiencias para incluir todas las actividades que tienen como objetivo influir en las políticas y decisiones públicas, como otros tipos de comunicaciones o contactos con funcionarios públicos.

El Estudio informó que hay un proyecto de ley en discusión en el Congreso para reformar la legislación que regula la gestión de intereses, específicamente el proyecto de ley No 4-PE02017. Este proyecto perdió su estado parlamentario, pero quedan otros por discutir, como el 3548-D-2020 sobre el marco regulatorio en gestión de intereses, presentado en la Cámara de Diputados el 15 de julio de 2020. Otro proyecto de ley era el 2904-D-2019 sobre gestión de intereses en todos los órganos estatales, presentada en la misma Cámara el 7 de junio de 2019, pero también perdió su estado parlamentario.

Aparte de eso, no hay otro avance relevante con respecto a las recomendaciones de la OCDE de establecer un registro en línea para las actividades de cabildeo en todas las ramas del gobierno, campañas de concientización para abordar las percepciones públicas negativas con respecto a las actividades de cabildeo y el deber de divulgar las actividades de cabildeo por parte del sector privado y la sociedad civil, incluido un Código de Conducta para cabilderos del sector privado y otras formas de autorregulación.

Fomento de la integridad en los procesos electorales

Si bien la Ley 27504 representa un buen avance, es necesario hacer más para promover la integridad en los procesos electorales

El *Estudio de la OCDE sobre Integridad* presentó una serie de recomendaciones relacionadas con el financiamiento de campañas y la integridad en los procesos electorales. Lo más destacado en cuanto a avances es la Ley 27504, aprobada por el Congreso en mayo de 2019. Esta ley ha ayudado a Argentina a abordar parcialmente las recomendaciones de la OCDE.

Primero, el *Estudio de la OCDE sobre Integridad* sugirió que debería haber más restricciones en la publicidad y las comunicaciones del gobierno durante todas las etapas de las campañas políticas. La Ley 27504 extendió, de 15 a 25 días antes de las elecciones, las restricciones para inaugurar obras públicas, promover planes, proyectos o programas de carácter colectivo y, en general, realizar cualquier actividad gubernamental que pudiera promover el voto a favor de algún candidato o grupo político. De hecho, esta reforma se aplicó por primera vez durante las elecciones nacionales de 2019.

En segundo lugar, el Estudio reconoció que, si bien las contribuciones anónimas a campañas políticas están prohibidas, a menudo es difícil determinar la fuente de financiamiento, ya que el 90% de las contribuciones se realizan en efectivo. La Ley 27504 incorporó a la Ley 26215 de Financiamiento Político un artículo 16 bis, que establece que los aportes solo pueden realizarse mediante transferencia bancaria, depósito en bancos sujetos a identificación, medios electrónicos, cheques, tarjetas de débito o crédito, o aplicaciones electrónicas, sujeto a identificación del contribuyente y la posibilidad de realizar un seguimiento a la contribución. Asimismo, modificó el artículo 44 para permitir aportes privados de personas jurídicas para partidos políticos, estableciendo un límite para cada persona jurídica del 2% del gasto permitido para la campaña correspondiente. Las contribuciones de las personas jurídicas se habían

prohibido mediante una reforma en 2009. Al igual que en el caso anterior, esta reforma se aplicó por primera vez durante las elecciones nacionales de 2019 generando resultados importantes, por ejemplo, que los aportes por medios no trazables representaron sólo el 0.44% y que el 80% de los aportes declarados para la campaña de 2019 fueron realizados por personas jurídicas.

En tercer lugar, la OCDE recomendó a Argentina que estableciera un registro en línea de contribuyentes a campañas y partidos políticos. La Ley 27504 incorporó a la Ley 26215 de Financiamiento Político un artículo 16 ter, que exige el establecimiento de una plataforma a través de la cual los contribuyentes a cualquier grupo político llenen una declaración jurada sobre el libre consentimiento para contribuir y que el aporte no está dentro de cualquier categoría prohibida por la ley. La plataforma fue desarrollada y puesta en funcionamiento por la Cámara Nacional Electoral (CNE) para las elecciones de 2019, continúa funcionando y está disponible en <https://aportantes.electoral.gob.ar/>, permitiendo declaraciones de personas físicas y morales. La plataforma permite que la información de los aportantes se cargue durante el proceso electoral, facilitando que ésta se conozca oportunamente, algo que era imposible en el pasado.

En cuarto lugar, el *Estudio de la OCDE sobre Integridad* identificó el problema de las capacidades insuficientes para la fiscalización electoral y, por lo tanto, recomendó aumentar el personal dedicado a esta actividad, mejorando las capacidades operativas del sistema para controlar el financiamiento político. El artículo 44 de la Ley 27504 creó ocho puestos de auditores con rango de Prosecretarios Administrativos para trabajar en el Cuerpo de Auditores Contadores de la CNE. Estos auditores ya fueron designados y participaron en el dictamen de los informes de campaña de 2019. No está claro en qué medida esta reforma aborda la escasez de recursos humanos pero el Ministerio del Interior argumenta que el tiempo de las auditorías se redujo significativamente, facilitando el cumplimiento de los plazos legales. En cualquier caso, es deseable que la CNE lleve a cabo una evaluación para identificar brechas y, cuando sea posible, reorganizar su personal para fortalecer las actividades de control y auditoría.

En quinto lugar, la OCDE recomendó fortalecer la coordinación y el intercambio de información entre la CNE y otras instituciones públicas, como la OA y la Inspección General de Justicia. La Ley 27504 estableció que la Justicia Nacional Electoral puede solicitar toda la información que estime necesaria para realizar controles de activos ordinarios y de campaña bajo su jurisdicción, particularmente para investigar el financiamiento de partidos políticos que pueda involucrar fondos ilícitos. La Unidad de Información Financiera, el Banco Central, la Administración Nacional de la Seguridad Social, la Procuraduría de Criminalidad Económica y Lavado de Activos y la OA, entre otras instituciones, deberán atender los requerimientos de información por parte de la Justicia Nacional Electoral, sin posibilidad de invocar secreto bancario o fiscal.

En sexto lugar, el *Estudio de la OCDE sobre Integridad* sugirió sanciones más severas para los partidos políticos que presenten sus informes financieros antes de las campañas fuera de plazo. La Ley 27504 modificó el artículo 67 de la Ley 26215 sobre financiamiento político para sancionar con un monto equivalente al 10% del financiamiento público para campañas electorales para el próximo proceso posterior a la determinación de los partidos políticos que presenten fuera de plazo, hasta 30 días, el informe de la campaña final. Si la demora va de 31 a 90 días, la cantidad se duplica.

Finalmente, la OCDE recomendó armonizar los marcos regulatorios nacional y provinciales sobre financiamiento político. Existe un avance parcial en este sentido, ya que la Ley 27504 estableció un mecanismo para que las provincias se adhieran a la Ley 26215 para sus elecciones. Sin embargo, las provincias mantienen sus poderes para establecer sus propias regulaciones electorales. El Ministerio del Interior reconoce que esta es una reforma de gran calado que tomará tiempo e incentivos para motivar a las provincias a adherirse a la Ley 26215.

Además de los logros anteriores derivados de la Ley 27504, se actualizó la unidad de módulo electoral mediante el artículo 66 de la Ley 27951 de Presupuesto General para 2021 en ARS 20,50. Esto cumple con el mandato de la Ley 26215, que establece que la unidad electoral debe ser actualizada por el Congreso en la Ley de Presupuesto Nacional. La actualización continua de la unidad electoral es

necesaria para asegurar que los partidos políticos respeten límites claros y para evitar decisiones discrecionales de la CNE.

Sin demérito de los logros mencionados anteriormente, es difícil en este momento evaluar otros impactos de las reformas de 2019, dado que aún no concluye la revisión de la Justicia Electoral sobre el proceso electoral de ese año.

Por otro lado, también hay algunas recomendaciones de la OCDE sobre estos temas para los que es necesario redoblar esfuerzos, en particular:

- Revisar el criterio de participación para que los partidos políticos estén en condiciones de recibir financiamiento público y los requisitos para reconocer y mantener la personalidad jurídica de los partidos políticos.
- Establecer sanciones a los candidatos, no sólo a los partidos políticos, como consecuencia de irregularidades en el financiamiento de campañas.
- Establecer regulaciones más estrictas sobre la disolución de alianzas políticas antes de que los informes de campaña sean revisados y aprobados.
- Instituir claramente la prohibición de comprar votos y otras prácticas clientelares, así como sanciones para aquellas personas que ofrezcan (o incluso acepten) beneficios con la intención de influir en el comportamiento electoral.
- Implementar el sistema de votación australiano (es decir, introducir boletas impresas y distribuidas por el gobierno).

Promoción de la transparencia y la participación de las partes interesadas

Un sitio web para consulta regulatoria puede ser útil para fomentar la participación ciudadana en la formulación de políticas públicas

El *Estudio de la OCDE sobre Integridad* recomendó a Argentina avanzar en la implementación efectiva de la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP) que establece las oficinas de acceso a la información pública y el Consejo Federal para la Transparencia, brindándoles los recursos adecuados para cumplir con sus mandatos, y formalizar los mecanismos de coordinación a través de la Mesa de Coordinación Institucional de Acceso a la Información Pública.

El Decreto 899/17 formalizó la Mesa de Coordinación mediante la firma de un acta. Actualmente, la Mesa de Coordinación reúne los organismos de acceso a la información del Ministerio Público de la Defensa, el Ministerio Público Fiscal, el Consejo de la Magistratura de la Nación, el Poder Ejecutivo Nacional, la Cámara de Diputados y el Senado. El objetivo de la Mesa de Coordinación es promover iniciativas conjuntas entre las oficinas de acceso a la información de los diferentes poderes de gobierno. La Secretaría de Asuntos Políticos del Ministerio del Interior tiene la secretaría técnica de la Mesa de Coordinación. Algunos de los productos desarrollados hasta ahora incluyen indicadores de referencia para las políticas de acceso a la información, un plan general de capacitación y planes de desarrollo de capacidades para instituciones individuales, y un diagnóstico de los sitios web de transparencia activa para cada sujeto obligado, incluyendo recomendaciones sobre el uso de lenguaje sencillo y acercamiento al ciudadano.

No se ha informado de avances sobre la recomendación de la OCDE relativa a facilitar la presentación en línea de comentarios sobre borradores de propuestas regulatorias y responder a dichos comentarios. El sitio web de los Estados Unidos (www.regulations.gov) puede ser ilustrativo sobre cómo proceder para abordar esta recomendación (ver Recuadro 5.1). Esta puede ser una herramienta poderosa para

involucrar a los ciudadanos en general, y a las partes interesadas en la regulación en particular, en la formulación de políticas públicas.

Recuadro 5.1. El sitio web Regulations.gov (Estados Unidos)

Regulations.gov es la fuente de información sobre el desarrollo de regulaciones federales y otros documentos relacionados emitidos por el gobierno de los Estados Unidos. A través de este sitio, cualquiera puede encontrar, leer y comentar sobre cuestiones normativas. Cualquier persona interesada puede comentar sobre propuestas de regulación y los documentos relacionados publicados por el gobierno federal de los Estados Unidos y encontrar las regulaciones finales, avisos, hallazgos científicos y técnicos, orientación, hallazgos, orientación y comentarios presentados por otros y la agenda unificada y el plan regulatorio.

Una vez que los proyectos de ley del Congreso se convierten en leyes, las agencias federales son responsables de poner en práctica esas leyes a través de reglamentos. Este proceso puede incluir los siguientes pasos:

- Un organismo inicia una actividad regulatoria y agrega una entrada a su agenda regulatoria;
- una regulación propuesta u otro documento se publica en [Regulations.gov](https://www.regulations.gov);
- el público tiene la oportunidad de comentar sobre esta regulación durante un período de tiempo específico; y
- se puede acceder a las Reglas finales en [Regulations.gov](https://www.regulations.gov).

El sitio web contiene un “formulario de comentarios” en el que la persona interesada puede ingresar un comentario, adjuntar archivos y proporcionar información personal cuando corresponda. La información ingresada en el formulario web puede verse públicamente, pero está identificada de antemano. Al finalizar, el remitente recibe un número de seguimiento de comentarios.

Fuente: Sitio web de Regulations.gov, www.regulations.gov (consultado el 15 de febrero de 2021).

Propuestas de acción

- **Argentina aún necesita desarrollar una definición más completa de cabildeo, junto con esfuerzos para abordar las percepciones negativas de esta actividad.**

El cabildeo puede contribuir a la participación democrática y proporcionar información útil para los responsables de la formulación de políticas públicas. Sin embargo, implica múltiples riesgos para la integridad si no es transparente y está sujeto a estándares éticos. El primer paso para gestionar estos riesgos es comprender las diferentes formas de cabildeo y abordarlas a través de una definición integral que vaya más allá de las audiencias y/o reuniones con personas o entidades que intentan influir en la formulación de políticas públicas. De hecho, diferentes formas de cabildeo pueden obstaculizar la inclusión y la objetividad en la toma de decisiones en los diferentes poderes de gobierno. Por ejemplo, las empresas pueden intentar influir en proyectos de ley o regulaciones secundarias que les obliguen a revelar información sensible sobre los efectos de un producto en la salud. Asimismo, los abogados y los jueces jubilados pueden intentar influir en los fallos judiciales aprovechando sus relaciones personales. Además de una definición integral que reconozca este tipo de riesgos, sería importante cambiar la percepción pública hacia el cabildeo, reconociendo tanto sus potenciales contribuciones como las acciones necesarias para mitigar los riesgos de integridad. Dichos esfuerzos deben promoverse de manera conjunta entre el estado y la industria del cabildeo.

- **Un registro en línea de las actividades de cabildeo en todas las ramas del gobierno haría que esta actividad fuera más transparente.**

Una buena práctica en los países de la OCDE para aumentar la transparencia de las actividades de cabildeo es la creación de un registro. Un registro único consolidado sería ideal para garantizar la coherencia en la implementación de todo el gobierno, la cooperación y el intercambio de buenas prácticas y esfuerzos para prevenir las malas prácticas. Sin embargo, también sería conveniente que cada rama del gobierno tuviera su registro e identificara las formas específicas de cabildeo que pueden influir en sus actividades. En este último caso, se podrían establecer otros mecanismos para la coordinación y el intercambio de información, como un grupo de trabajo para mitigar los riesgos de integridad derivados de las actividades de cabildeo.

- **El sector privado y los propios cabilderos deben participar en el fomento de la transparencia en las actividades de cabildeo.**

Cualquier proceso para desarrollar una definición integral de cabildeo, posicionarlo como una actividad legítima o fomentar su transparencia tendría que ser una iniciativa conjunta que involucre a diferentes partes interesadas. Tal pluralidad maximizaría el impacto, mantendría el tema en la agenda pública y facilitaría la continuidad. De hecho, siempre es posible que este tipo de reformas enfrenten resistencia y oposición. Una pluralidad de partes interesadas que respaldaran estas iniciativas e ilustraran cierto grado de consenso fortalecería las perspectivas de implementación y debilitaría las reacciones contra la reforma.

- **Aún quedan reformas pendientes relativas al financiamiento político, a saber:**
 - *Revisar el criterio de participación para que los partidos políticos estén en condiciones de recibir financiamiento público y los requisitos para reconocer y mantener la personalidad jurídica de los partidos políticos.* Actualmente, el criterio de participación genera incentivos para establecer partidos y utilizarlos únicamente para recibir financiamiento estatal, sin ser representativos del electorado. También se podrían revisar los requisitos para mantener la personalidad jurídica de los partidos políticos. En México, por ejemplo, los nuevos partidos políticos no pueden depender de las alianzas para alcanzar el umbral requerido para mantener la personalidad y el derecho a recibir fondos estatales.
 - *Establecer sanciones a los candidatos, no sólo a los partidos políticos, como consecuencia de irregularidades en el financiamiento de campañas.* Actualmente, las sanciones no se aplican

a los candidatos y, por lo tanto, no son responsables de la forma en que se financian las campañas. Extender las posibles sanciones a los candidatos crearía presiones adicionales para garantizar que las fuentes de financiamiento sean legítimas y estén debidamente administradas.

- *Establecer regulaciones más estrictas sobre la disolución de alianzas políticas antes de que los informes de campaña sean revisados y aprobados.* Los partidos políticos pueden utilizar las alianzas para evitar sanciones económicas relativas al financiamiento de campañas. En consecuencia, antes de que se disuelvan las alianzas, deben cumplir con todos los requisitos de presentación de informes y las autoridades deben poder hacerlas responsables de cualquier irregularidad. Deben avanzarse reformas para fortalecer dicha rendición de cuentas y permitir a las autoridades revisar los informes de las alianzas políticas y proceder de acuerdo con los resultados.
- *Instituir claramente la prohibición de comprar votos y otras prácticas clientelares, así como sanciones para aquellas personas que ofrezcan (o incluso acepten) beneficios con la intención de influir en el comportamiento electoral.* El clientelismo y la compra de votos obstaculizan la democracia, debilitan el secreto del voto y pueden excluir a los ciudadanos del empleo y los servicios públicos. El primer paso en cualquier esfuerzo para combatir estas prácticas es prohibirlas claramente en la ley y establecer sanciones para quienes se involucren en comportamientos clientelares. Idealmente, la redacción de leyes y reglamentos para inhibir el clientelismo y favorecer su implementación sería un esfuerzo de múltiples partes interesadas.
- *Implementar el sistema de boletas australiano (es decir, introducir las boletas impresas y distribuidas por el gobierno).* Este sistema inhibiría las prácticas clientelares que se facilitan a través del control que ejercen los partidos políticos sobre la impresión y distribución de las boletas. Las experiencias anteriores con la adopción del sistema de votación australiano y los resultados positivos de las provincias de Córdoba y Santa Fe pueden ilustrar el camino a seguir. Su adopción también aumentaría las protecciones sobre el secreto del voto y aseguraría que se presenten las mismas opciones políticas a todos los ciudadanos.
- **Argentina podría desarrollar un sitio web para consulta regulatoria como un medio para fomentar la participación ciudadana en la formulación de políticas públicas**

La elaboración de normas siempre es un proceso que corre el riesgo de ser capturado, pero la consulta pública puede ayudar a que sea más resistente para garantizar que responda al interés público, en lugar de a los privados. Cuanto más transparente e incluyente es la consulta, más evidentes se vuelven los intereses en torno a un proyecto regulatorio. Un sitio web en línea, donde cualquier persona interesada puede hacer comentarios y responder a los de otros, ha demostrado ser una herramienta valiosa para involucrar a los ciudadanos, conocer sus preocupaciones, identificar los efectos secundarios de los proyectos regulatorios y hacer que el proceso sea incluyente. Regulations.gov en los Estados Unidos y el sitio web de CONAMER (Comisión Nacional de Mejora Regulatoria) en México brindan buenos ejemplos e incluso permiten que las autoridades regulatorias respondan en línea a las inquietudes de los consultados.

6

Fortalecer la efectividad del régimen disciplinario en Argentina

Introducción

Este capítulo analiza los avances logrados en Argentina en relación con las recomendaciones del *Estudio de la OCDE sobre Integridad en Argentina* para fortalecer el sistema disciplinario. Si bien se pudo documentar un progreso limitado, el capítulo destaca las prioridades para Argentina para fortalecer la efectividad del sistema, en particular asegurando la inclusión formal de todos los funcionarios públicos, independientemente de su régimen de empleo, y construyendo una estrategia para desarrollar habilidades y capacidades del personal disciplinario. Para asegurar la efectividad del sistema disciplinario, se podría fortalecer la coordinación entre las diferentes entidades permitiendo el intercambio de información y el aprendizaje mutuo. Por último, se podría fomentar la rendición de cuentas y la confianza en el sistema mediante la recopilación de datos significativos sobre el mismo y su publicación en línea.

Como uno de sus trece principios que componen un sistema de integridad pública, la *Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública* subraya el cumplimiento de las reglas y estándares de integridad para una rendición de cuentas eficaz (OCDE, 2017^[17]). A través de mecanismos de aplicación efectivos, se puede promover el cumplimiento del sistema y el gobierno demuestra su compromiso de respetar la integridad. Por lo tanto, la *Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública* insta a sus adherentes a "garantizar que los mecanismos de ejecución ofrezcan respuestas apropiadas a todas las sospechas de infracciones de las normas de integridad pública por parte de funcionarios públicos y todas las demás personas o entidades implicadas en las infracciones" (OCDE, 2017^[17]; OCDE, 2020^[19]). Los siguientes elementos son cruciales para un sistema eficiente de cumplimiento de la integridad:

- Los estándares de integridad pública se hacen cumplir mediante procedimientos disciplinarios, civiles y/o penales de acuerdo con los principios de equidad, objetividad y oportunidad.
- Existen mecanismos de supervisión, coordinación, cooperación e intercambio de información entre las entidades e instituciones pertinentes, dentro y entre cada régimen de aplicación.
- Las organizaciones del sector público son transparentes sobre la eficacia de los mecanismos de aplicación y los resultados de los casos, respetando la privacidad y la confidencialidad (OCDE, 2020^[19]).

Si bien los funcionarios públicos en Argentina están sujetos a diferentes regímenes, como civil, penal, administrativo/disciplinario y político, este capítulo evalúa principalmente el régimen disciplinario para los empleados del sector público en el poder ejecutivo de Argentina, enfocándose en los deberes y obligaciones relacionados con la integridad. En línea con el *Estudio de la OCDE sobre Integridad en Argentina* (en lo subsecuente '*Estudio de la OCDE sobre Integridad*'), el capítulo analiza el avance de Argentina en la implementación de las recomendaciones incluidas el Estudio, específicamente la necesidad de un marco legal e institucional más coherente para prevenir la impunidad y apoyar la

rendición de cuentas y la legitimidad del sistema de integridad de Argentina en su conjunto. Dado que hasta el momento se han logrado avances limitados, el capítulo se centra en identificar las prioridades inmediatas para impulsar el régimen disciplinario en Argentina.

Fortalecer la equidad, objetividad y oportunidad del régimen disciplinario

Reformar el Marco Nacional de Empleo Público para incluir a todas las categorías de empleados en el régimen disciplinario

El principio de aplicación de la *Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública* subraya que la aplicación debe caracterizarse por la imparcialidad, la objetividad y la oportunidad. Mantener estos elementos en las investigaciones, los procedimientos judiciales y las sentencias fortalece la confianza en el régimen de ejecución, pero también en el sistema de integridad más amplio (OCDE, 2020^[19]).

En Argentina, el régimen disciplinario está definido en la Ley Núm. 25.164, Ley Marco de Regulación de Empleo Público (LMREPN) y el reglamento de implementación, Decreto 14121/2002. Sin embargo, la LMREPN solo se aplica a los funcionarios públicos pertenecientes al régimen de estabilidad. Los empleados pertenecientes al régimen de contratistas, asesores de instituciones superiores y un régimen especial regulado por el Poder Ejecutivo para los nombrados *ad honorem* quedan fuera del alcance de la Ley y deben estar sujetos a un régimen específico, el cual no ha sido establecido. Sin embargo, al no aplicar las normas a todos los tipos de empleo, se socava el principio de equidad. Para contrarrestarlo, 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 funcionario público (OCDE, 2019^[20]).

Con el fin de garantizar la seguridad jurídica y que la extensión de la aplicación del ámbito disciplinario a cualquier categoría de funcionario público no pueda ser anulada en el futuro, el *Estudio de la OCDE sobre Integridad* recomendó reformar la LMREPN para asegurar una respuesta disciplinaria consistente, en particular dado el amplio uso del régimen de contratistas. En línea con la meta 165 del Plan Nacional Anticorrupción para el fortalecimiento del régimen disciplinario, la reforma de la ley debe ser una prioridad para asegurar la equidad en la aplicación (OCDE, 2019^[20]).

En los casos en que las Oficinas de Sumarios no tengan personal permanente, se debe permitir que el personal temporal prepare los casos

Dentro del sistema disciplinario de Argentina, la Procuración del Tesoro de la Nación y la PIA son los dos órganos principales a cargo del sistema (ver Recuadro 6.1). La Procuración del Tesoro de la Nación supervisa y coordina la actividad de las Oficinas de Sumarios en las entidades, que se encargan de iniciar y sustentar un caso disciplinario, ya sea por iniciativa propia (ex officio) o siguiendo una denuncia. La PIA puede intervenir en cualquier procedimiento disciplinario o iniciar uno por iniciativa propia. Un desafío importante dentro del régimen disciplinario que potencialmente ralentiza el proceso es el requisito de procedimiento establecido en el Decreto 467/99, Reglamento de Investigaciones Administrativas. El artículo 6 del Reglamento establece que las oficinas de sumarios de las entidades son responsables de la instrucción de los casos y deben estar a cargo de un funcionario público perteneciente al régimen de estabilidad. La Procuración del Tesoro de la Nación puede renunciar al requisito de forma ad hoc. Sin embargo, si bien la práctica de necesitar una exención es común, En general, alrededor del 50% de los abogados que trabajan en las oficinas disciplinarias son personal permanente. En algunos casos, las agencias no tienen personal permanente trabajando en la oficina disciplinaria. Esto significa que la práctica de necesitar una dispensa es bastante común.

El *Estudio de la OCDE sobre Integridad*, por lo tanto, recomendó que la Procuración del Tesoro de la Nación desarrolle una propuesta de reforma del Decreto 467/99 para permitir que aquellas oficinas de sumarios sin personal permanente dependan excepcionalmente de funcionarios designados bajo el régimen de empleo temporal, según lo establecido en el artículo 9 de la LMREPN. De hecho, la Dirección Nacional de Sumarios e Investigaciones Administrativas de la Procuración del Tesoro está contemplando una actualización del artículo 6 del Decreto 467/99 para abordar esta cuestión. Al establecer las condiciones específicas bajo las cuales sería posible una exención, se puede esperar que se supere un desafío clave que contribuye a cualquier retraso en la preparación de los casos. De hecho, la Procuración del Tesoro de la Nación está desarrollando un proyecto de reforma para abordar este problema. Sin perjuicio del diseño específico, en los casos en que no haya personal permanente en las oficinas de sumarios, la Procuración del Tesoro de la Nación deberá apoyar y ofrecer orientación a las oficinas de manera regular para asegurar una alta calidad en la preparación de los casos (OCDE, 2019^[20]).

Recuadro 6.1. Actores clave del sistema disciplinario en Argentina

En Argentina, las competencias y responsabilidades para el sistema disciplinario se comparten entre varias entidades:

La **Procuración del Tesoro de la Nación** está a cargo de brindar una amplia gama de servicios de asesoría legal al Poder Ejecutivo. Entre ellos, su Dirección Nacional de Sumarios e Investigaciones Administrativas tiene a su cargo la conducción de los procesos administrativos disciplinarios que involucran a altos funcionarios públicos (las denominadas categorías A y B con funciones ejecutivas independientemente de la relación laboral con el Estado). La Dirección también realiza auditorías de las oficinas de sumarios en las entidades, les brinda asesoría y actúa como la “autoridad de interpretación” del Reglamento de Investigación Administrativa.

Las **Oficinas de Sumarios** de las entidades son las encargadas de iniciar y sustentar los casos disciplinarios ya sea por iniciativa propia (ex officio) o previa denuncia. Las oficinas son el centro del sistema disciplinario en la medida en que tienen la responsabilidad de garantizar procedimientos justos y objetivos, de acuerdo con el Decreto 467/99, Reglamento de Investigaciones Administrativas. Si bien son funcionalmente independientes en sus actividades (Decreto 467/99), las oficinas de sumarios son jerárquicamente dependientes de una secretaría o subsecretaría de un Ministerio. Las oficinas son supervisadas por la Procuración del Tesoro de la Nación, que recibe actualizaciones de los casos cada seis meses, organiza reuniones para mejorar sus actividades, les brinda asesoría técnica y realiza auditorías ocasionales para verificar el cumplimiento de los procedimientos legales.

La **Procuraduría de Investigaciones Administrativas (PIA)** es el organismo dentro del Ministerio Público responsable de, entre otras cosas, investigar la mala conducta administrativa por parte de funcionarios públicos. Para cumplir con sus funciones, la PIA debe ser informada de cualquier procedimiento administrativo que haya sido iniciado por los departamentos disciplinarios. Al mismo tiempo, puede realizar investigaciones preliminares, promover o intervenir en procedimientos administrativos o judiciales donde los funcionarios públicos supuestamente han cometido irregularidades administrativas y delitos de corrupción. Cuando la investigación realizada por la PIA detecta el posible incumplimiento de las normas administrativas, la información, junto con un dictamen fundado, se envía a la Procuración del Tesoro de la Nación o al funcionario de mayor jerarquía administrativa del departamento correspondiente. En ambas circunstancias, la PIA participa en los procedimientos como parte acusatoria (Ley 27.148).

La **Oficina Anticorrupción** puede proporcionar opiniones sobre la violación de las normas sobre ética pública contenidas tanto en la Ley de Ética Pública como en el Código de Ética (Decreto 41/1999). De manera similar a la PIA, cuando una investigación llevada a cabo por la Oficina Anticorrupción (es decir, el Subsecretario de Investigaciones Anticorrupción) detecta violaciones de las normas administrativas, los procedimientos correspondientes se enviarán con un dictamen fundado al Ministerio de Justicia, a la Procuración del Tesoro de la Nación o al jefe del departamento correspondiente.

La **Sindicatura General de la Nación (SIGEN)** es la principal entidad responsable de fortalecer la coordinación con los órganos de control interno y supervisión de las entidades. Como parte de los procedimientos disciplinarios, debe ser notificado cuando los procedimientos revelen la posible existencia de daño fiscal.

Fuente: OCDE (2019^[20]), *Estudio de la OCDE sobre Integridad en Argentina: Lograr un cambio sistémico y sostenido*, <https://dx.doi.org/10.1787/g2g98f15-es>.

Invertir en habilidades y desarrollo de capacidades del personal disciplinario podría fortalecer la calidad del sistema disciplinario

La eficacia del sistema disciplinario depende del profesionalismo y las capacidades de su personal. Una fuerza laboral profesional limita las opciones discrecionales, ayuda a abordar desafíos técnicos, garantiza un enfoque consistente de la acción disciplinaria y contribuye a reducir la tasa de sanciones anuladas debido a errores de procedimiento y mala calidad de los archivos legales. En consecuencia, es clave invertir en la capacitación del personal y construir una cultura de aprendizaje continuo para permitir que el personal desarrolle sus habilidades. Al mismo tiempo, es crucial construir un grupo multidisciplinario de empleados para llevar a cabo investigaciones significativas, consistente en expertos en derecho administrativo, contadores, expertos en la materia (para casos particularmente complejos), expertos financieros, especialistas en TI, gerentes/coordinadores y personal de apoyo.

La capacitación sobre asuntos disciplinarios en Argentina es llevada a cabo por la Dirección Nacional de la Escuela del Cuerpo de Abogados del Estado, que se encarga de brindar capacitación al cuerpo de abogados que trabajan para el gobierno de Argentina, incluidos los que trabajan en oficinas de sumarios. Esto incluye un módulo específico sobre el sistema disciplinario, así como cursos sobre ética pública.

Además de desarrollar habilidades a través de oportunidades de capacitación, también se puede proporcionar apoyo a través de guías, manuales u otras herramientas, como las líneas directas o los escritorios electrónicos de ayuda que abordan las dudas o las preguntas relacionadas con asuntos y procedimientos disciplinarios (Ver Recuadro 6.2). En Argentina, actualmente no hay canales establecidos a través de los cuales los empleados de las oficinas de sumarios pueden buscar orientación continua. Si bien el personal puede consultar a la Procuración del Tesoro de la Nación, esto parece ser ad hoc y no de manera formal. La oferta limitada y particularmente la escasa inversión en el desarrollo de habilidades y capacidades de los funcionarios públicos que trabajan en las oficinas de sumarios puede llevar a un debilitamiento de los casos preparados, que finalmente socavan la eficiencia del sistema (OCDE, 2020^[19]; OCDE, 2019^[20]).

Para construir capacidades y apoyar a los funcionarios públicos en la construcción y el sustento de casos disciplinarios, la Procuración del Tesoro de la Nación, como el órgano de coordinación de las oficinas de sumarios, podría priorizar una estrategia para facilitar el aprendizaje y el desarrollo de habilidades a través de la capacitación, idealmente como una mezcla de en persona y en línea. Además, el curso de integridad general para todo el personal podría incluir una visión general del régimen disciplinario para crear una mayor conciencia. Esto también estaría en línea con el objetivo 165 para fortalecer el sistema disciplinario del Plan Nacional Anticorrupción, el cual sugiere específicamente capacitar a los funcionarios públicos de mando superior sobre la aplicación de sanciones.

Invertir en el desarrollo de las habilidades de los funcionarios públicos sería una inversión a largo plazo, sin embargo, con claros beneficios a corto plazo al aumentar la eficiencia del sistema en su conjunto y minimizar el riesgo de errores en los procedimientos que ponen en peligro la eficacia y la equidad de todo el sistema de cumplimiento disciplinario. Otro beneficio de invertir en la capacitación del personal sería que puede resultar en una fuerza laboral más motivada al demostrar el compromiso de la entidad con su personal.

Recuadro 6.2. Proporcionar orientación sobre asuntos disciplinarios

El Código de Gestión del Servicio Civil del Reino Unido (Civil Service Management Code) recomienda el cumplimiento del Código de Prácticas sobre Procedimientos Disciplinarios y Quejas del Servicio de Asesoría, Conciliación y Arbitraje (Advisory, Conciliation and Arbitration Service ACAS), y notifica a los departamentos y organismos que el Código tiene un peso significativo en los casos de los tribunales laborales y que se tendrá en cuenta al considerar los casos pertinentes. En marzo de 2015 el ACAS, organismo independiente, publicó el código que sugiere:

- procedimientos disciplinarios claros y escritos elaborados en consulta con las partes interesadas
- acción rápida y oportuna
- coherencia en los procedimientos y decisiones en todos los casos
- decisiones basadas en pruebas
- respeto de los derechos del acusado: el derecho a la información, asistencia legal, audiencia y apelación.

La Comisión del Servicio Público de Australia (*Australian Public Service Commission*, APSC) también ha publicado una exhaustiva Guía para el Tratamiento de las Conductas Indebidas (*Guide to Handling Misconduct*), en la que se clarifican los principales conceptos y definiciones que figuran en el código de conducta del servicio civil y en otras políticas y leyes aplicables, así como instrucciones detalladas sobre los procedimientos para los gerentes. La Guía también contiene varias herramientas de listas de verificación para facilitar los procedimientos a los directivos, como la Lista de verificación para la consideración inicial de la sospecha de conducta indebida, la Lista de verificación para la suspensión de empleados, la Lista de verificación para la toma de decisiones sobre el incumplimiento del código de conducta y la Lista de verificación para la toma de decisiones sobre sanciones.

La Contraloría General de la Unión en Brasil proporciona diversas herramientas de orientación a las respectivas oficinas disciplinarias, incluidos manuales, preguntas y respuestas relacionadas con los asuntos más recurrentes y una dirección de correo electrónico para clarificar las cuestiones relacionadas con el sistema disciplinario.

Fuentes: (OCDE, 2020^[19]; ACAS, 2015^[33]; APSC, 2015^[34]; CGU, s.f.^[35]),

Promover la supervisión y la coordinación entre entidades relevantes

Para garantizar la eficacia en la gestión de casos, la Procuración del Tesoro de la Nación podría fortalecer la coordinación y la comunicación con y entre las oficinas de sumarios

Las oficinas de sumarios están en el centro del sistema disciplinario y tienen la responsabilidad de iniciar y sustentar casos disciplinarios. La Procuración del Tesoro de la Nación supervisa el trabajo de las oficinas de sumarios a través de actualizaciones regulares de casos, orientación, asesoría técnica y auditorías ocasionales. De hecho, la coordinación eficaz con y entre las oficinas de sumarios es esencial para garantizar la efectividad de la gestión de casos, asegurar una aplicación uniforme del marco de integridad y promover el intercambio de buenas prácticas. A través de intercambios regulares, la Procuración del Tesoro de la Nación puede respaldar a las oficinas de sumarios en los desafíos encontrados y brindar orientación adecuada. Sin embargo, en la práctica, la comunicación entre la Procuración del Tesoro de la

Nación y las oficinas de sumarios y entre las oficinas en sí mismas es menos regular. De manera similar, la supervisión se limita a unas pocas auditorías que se llevan a cabo (dos en 2019).

Para apoyar la coordinación, el *Estudio de la OCDE sobre Integridad* propuso establecer una red formal de las oficinas de sumarios para el aprendizaje mutuo y el fortalecimiento de los canales de comunicación oficiales entre las oficinas y la Procuración del Tesoro de la Nación. La Procuración del Tesoro de la Nación también podría organizar reuniones periódicas de las oficinas de sumarios similares a una práctica en México, donde las áreas y unidades de los órganos internos de control a cargo de las responsabilidades disciplinarias se reúnen regularmente. Tanto la plataforma como las reuniones les permitirían discutir desafíos comunes, proponer mejoras e intercambiar buenas prácticas.

Además, para mejorar la comunicación y el intercambio en la gestión de casos, una práctica común en los países de la OCDE es establecer un sistema electrónico de gestión de casos. En Argentina, un paso hacia un sistema electrónico es el uso obligatorio del sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE), que es un sistema integrado para la presentación, numeración, seguimiento y registro de cualquier acción o documento en el sector público nacional. Esto ha demostrado ser particularmente beneficioso a lo largo de la pandemia COVID-19, ya que permitió a los funcionarios públicos presentar los casos electrónicamente mientras trabajaba desde el hogar, dado las restricciones establecidas para trabajar en la oficina.

Teniendo el sistema establecido, el Procurador del Tesoro podría explorar opciones para desarrollar un sistema de gestión de casos totalmente eficaz. Por ejemplo, en Brasil, el sistema de gestión de procedimientos disciplinarios (*Sistema de Gestão de Processos Disciplinares*, CGU-PAD) permite almacenar información sobre los procedimientos disciplinarios instituidos dentro de las entidades públicas y ponerlos a disposición de otros actores, de manera rápida y segura. Ha reducido los tiempos de procesamiento en un 20%.

En Argentina, ni el Reglamento de Investigaciones Administrativas aprobado por el Decreto 467/99 ni el Decreto 1759/72 - T.O. 2017 que reglamenta la Ley de Procedimientos Administrativos, establecen los medios electrónicos como formas válidas de realizar notificaciones y citaciones. Por lo tanto, habría que modificar estas regulaciones para permitir dicha medida. Al mismo tiempo, sería fundamental desarrollar un sistema que permita que los medios incluyan una fecha y hora de recepción de la notificación para garantizar la certeza jurídica de su recepción.

Por ejemplo, en Estonia, el Sistema de Información del Tribunal recibe una notificación una vez que los destinatarios han abierto el documento cargado, que luego se considera como legalmente recibido (ver Recuadro 6.3). Además, el sistema se limita al sector público nacional y, como tal, no es accesible para la PIA. Por lo tanto, los casos que involucran a la PIA se tratan fuera del sistema electrónico. La Procuración del Tesoro de la Nación y la PIA podrían explorar cómo intercalar sus sistemas para garantizar una fluida comunicación e intercambio de información. El intercambio con la PIA en su sistema de gestión de casos, PIANet, también podría permitir que la Procuración del Tesoro de la Nación promueva su sistema en función de las fortalezas y los desafíos de PIANet. El PIANet permite al usuario obtener informes sobre el flujo de trabajo de los casos, identificar a los acusados o sospechosos en casos penales o consultas administrativas, y acceder a las principales opiniones y documentos que fueron presentados por la PIA en casos judiciales y consultas administrativas. Como tal, apoya el Departamento de Coordinación General de la PIA en la gestión de los equipos de investigación y en el seguimiento de todos los casos en nombre del Fiscal Nacional (OCDE, 2019^[20]; Procuraduría de Investigaciones Administrativas, 2018^[36]).

Recuadro 6.3. El Sistema de Información Judicial de Estonia

En Estonia, cuando un tribunal carga un documento en el Sistema de Información Judicial (KIS), este se envía a través de una capa electrónica segura para el intercambio de datos (el X-Road) al expediente electrónico (*e-File*), una base de datos central y un sistema de gestión de casos. El expediente electrónico permite a las partes del procedimiento y a sus representantes presentar electrónicamente a los tribunales documentos procesales y observar el avance de los procedimientos relacionados con ellos. Los destinatarios pertinentes, a quienes se les notifica por correo electrónico, pueden consultar el documento cargado en el expediente electrónico. Una vez que el destinatario accede al expediente electrónico y abre el documento cargado, se considera el documento como legalmente recibido. El KIS recibe entonces una notificación de que los destinatarios o sus representantes han visto el documento. Si el documento no se recibe en el expediente electrónico público en el plazo predeterminado, el tribunal utiliza otros métodos de notificación.

Fuente: OCDE (2020^[19]), *Manual de la OCDE sobre Integridad Pública*, <https://dx.doi.org/10.1787/8a2fac21-es>.

Esto también podría brindar la oportunidad de discutir cómo mejorar la eficacia del sistema disciplinario en su conjunto y cómo promover aún más el intercambio de prácticas e información entre las dos entidades. Esto también podría incluir información y la elaboración de estadísticas sobre el sistema disciplinario, que sería información clave para la formulación de políticas públicas, así como para evaluar el propio sistema disciplinario. Para permitir dicho intercambio, la Procuración del Tesoro de la Nación podría establecer un grupo de trabajo informal que incluiría, según corresponda, otros actores del sistema disciplinario, como la SIGEN y la OA. Las entidades también podrían considerar otros mecanismos para evitar la fragmentación de los esfuerzos y garantizar el aprendizaje mutuo, como los programas de intercambio de personal o los comités interinstitucionales o grupos de trabajo formales (ver Recuadro 6.4). Esto podría estar en línea con el acuerdo de cooperación de abril de 2016 y el acuerdo de cooperación institucional de julio de 2010 entre la Procuración del Tesoro y la SIGEN.

Además, el mecanismo de coordinación entre los investigadores criminales y las entidades responsables del sistema disciplinario podría considerarse en línea con los límites relativos al papel, la competencia y la confidencialidad de cada institución involucrada. Si bien los sistemas de ejecución penales y disciplinarios tienen diferentes objetivos y funciones, los mecanismos de coordinación podrían fortalecer la colaboración en la ejecución y el intercambio de información relevante que son mutuamente útiles para analizar todas las tipologías de responsabilidad relacionadas con las sospechas de infracciones de las normas de integridad.

Recuadro 6.4. Mecanismos para prevenir la fragmentación de los esfuerzos

Los acuerdos interinstitucionales, los memorandos de entendimiento, las instrucciones conjuntas y las redes de cooperación e interacción son mecanismos comunes para promover la cooperación con y entre las autoridades de aplicación de la ley. Como ejemplo de ello, cabe citar diversas formas de acuerdos entre los fiscales o la autoridad nacional anticorrupción y los diferentes ministerios; entre la entidad de inteligencia financiera y otras partes interesadas que trabajan en la lucha contra el blanqueo de capitales, o entre las propias fuerzas o cuerpos de seguridad. Estos tipos de acuerdos tienen por objeto compartir información de inteligencia sobre la lucha contra la delincuencia y la corrupción, o realizar otras formas de colaboración.

En algunos casos, los países han puesto en marcha comités de implementación interinstitucionales oficiales o sistemas de intercambio de información (a veces denominados “foros anticorrupción” o “foros de integridad”) entre diversos organismos; otros celebran reuniones de coordinación periódicas. Para fomentar la cooperación y la coordinación interinstitucional, algunos países han iniciado programas de intercambio de personal entre diferentes entidades que tienen un mandato anticorrupción del ejecutivo y las fuerzas o cuerpos de seguridad, incluida la entidad nacional de inteligencia financiera. De manera similar, otros países han colocado personal de inspección de la autoridad anticorrupción en cada ministerio y a nivel regional.

Fuente: OCDE (2020^[19]), *Manual de la OCDE sobre Integridad Pública*, <https://dx.doi.org/10.1787/8a2fac21-es>; UNODC (2017^[37]), *State of Implementation of the United Nations Convention against Corruption Criminalization, Law Enforcement and International Cooperation*, http://www.unodc.org/unodc/en/corruption/tools_and_publications/state_of_uncac_implementation.html (consultado el 17 de febrero de 2021).

Ampliar la transparencia sobre la eficacia de los mecanismos de aplicación y fortalecer la evaluación del sistema disciplinario

Recopilar datos de cumplimiento y hacerlos transparentes

La recopilación y la sistematización de datos sobre el sistema disciplinario puede respaldar el sistema de integridad de varias maneras. Primero, los datos estadísticos sobre la aplicación de las normas de integridad proporcionan información sobre áreas clave de riesgo. En segundo lugar, los datos pueden contribuir al monitoreo y la evaluación del sistema disciplinario y apoyar el análisis sobre su desempeño. Tercero, los datos pueden informar las comunicaciones institucionales, dando cuenta de la acción de cumplimiento a otros funcionarios públicos y a los ciudadanos, lo que puede fortalecer la confianza (OCDE, 2018^[38]). Por último, los datos estadísticos consolidados, accesibles y analizados sobre las prácticas de aplicación permiten la evaluación de la eficacia de las medidas existentes y de la calidad de la coordinación entre las instituciones anticorrupción (UNODC, 2017^[37]; OCDE, 2020^[19]).

Según lo evaluado en el *Estudio de la OCDE sobre Integridad*, la calidad de la recopilación de datos y su uso con respecto al sistema disciplinario es débil en Argentina. La PIA publica algunos datos en su informe anual sobre los casos en que interviene, tipo de sanciones y similares. También ha creado un Registro de Sanciones (disciplinarias y penales). El registro se construye automáticamente a partir de la información requerida en el PIAnet y, como tal, es un paso importante hacia la construcción de un conjunto de datos más exhaustivos en la aplicación. En cuanto a los datos recopilados por la Procuración del Tesoro de la Nación, se puede observar que, si bien tiene datos sobre el número de casos, resultados y sanciones, la información no está centralizada. De manera similar, la Oficina Anticorrupción no recibe las decisiones sobre las infracciones al Código de Ética desde las oficinas de sumarios y no centraliza dicha información

en un registro, según lo dispuesto en el artículo 49 del Decreto 41/99. Como tal, no hay un enfoque coordinado para recopilar datos de manera sistemática.

Para desarrollar una mejor comprensión del sistema disciplinario, el *Estudio de la OCDE sobre Integridad* recomendó que la Procuración del Tesoro de la Nación pudiera fortalecer sus actividades de recopilación de datos que le permitan elaborar tendencias de acuerdo con criterios como el año, la entidad o la conducta sancionada. También podría coordinar los esfuerzos para compilar estadísticas disciplinarias y datos de las diferentes entidades para garantizar un panorama completo del sistema disciplinario. El objetivo general debe ser recopilar datos que brinden una comprensión clara de los problemas, como el número de investigaciones, las tipologías de infracciones y sanciones, la duración de los procedimientos y las instituciones que intervienen, de una manera que facilite el análisis y la comparabilidad a través del tiempo. La recopilación de datos organizada de tal manera podría apoyar la identificación de áreas de riesgo y anomalías que requerirían más esfuerzos preventivos o investigaciones (OCDE, 2020^[19]).

Además, la Procuración del Tesoro de la Nación podría publicar datos y estadísticas regularmente en su sitio web e identificar formas de comunicarse de manera efectiva con los ciudadanos sobre los avances del sistema disciplinario. Actualmente, los datos sólo se publican como respuesta a una solicitud de acceso a la información. La Dirección Nacional de Sumarios e Investigaciones Administrativas sí lleva un registro confidencial actualizado de los sumarios pendientes y cerrados. Se ha establecido un procedimiento por el cual las oficinas de sumarios deben informar semestralmente el estado de los sumarios en trámite y las sanciones aplicadas en los sumarios concluidos, aportando el detalle del expediente, el sumario, la sanción si corresponde, y mencionando la fecha y el acto administrativo que lo ordena. La Dirección Nacional de Sumarios e Investigaciones Administrativas podría analizar qué tipo de información relativa a este registro confidencial podría hacerse pública de forma activa, garantizando el derecho a la protección de datos para informar mejor a los ciudadanos sobre la eficacia del sistema disciplinario. La publicación activa de datos y la búsqueda de la comunicación con los ciudadanos enviaría una fuerte señal del compromiso con la integridad del sector público y facilitaría la rendición de cuentas, lo que también puede fomentar la confianza (OCDE, 2019^[20]).

Además, y con una perspectiva a más largo plazo, la Procuración del Tesoro de la Nación podría utilizar los datos sobre el sistema disciplinario para evaluar su eficacia a través de la definición de indicadores clave de desempeño. Estos pueden ayudar a identificar áreas de mejora, desafíos y cuellos de botella a lo largo del proceso disciplinario, que deben abordarse para avanzar hacia un sistema disciplinario maduro. Por ejemplo, el Consejo de Europa desarrolló indicadores de desempeño sobre la eficacia, la eficiencia, la calidad y la equidad de los sistemas de justicia, que incluyen la proporción de presuntos delitos denunciados y la duración promedio de los procedimientos (Council of Europe, 2018^[39]). Indicadores similares podrían aplicarse al sistema disciplinario en Argentina (OCDE, 2019^[20]).

Por último, el análisis de las evaluaciones basadas en indicadores de desempeño es clave para abordar los desafíos y deficiencias no sólo del sistema de aplicación, sino también del sistema de integridad en su conjunto. Para hacerlo, se podría buscar cooperación con el Grupo de Trabajo de Integridad formado por la OA y la Dirección Nacional de Integridad y Transparencia de la Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional (SSFI), dado su papel de monitoreo de la eficacia del sistema de integridad en general. Argentina también podría comprometerse a publicar los resultados de la evaluación de desempeño del sistema disciplinario. Esto demostraría un compromiso para mejorar los mecanismos de rendición de cuentas e inculcar confianza en el sistema de cumplimiento (OCDE, 2020^[19]).

Propuestas de acción

Fortalecimiento de la equidad, objetividad y oportunidad del régimen disciplinario

- El Marco Nacional de Empleo Público podría modificarse para incluir a todas las categorías de empleados en el régimen disciplinario.
- La regulación de las investigaciones administrativas podría reformarse para permitir que el personal temporal prepare casos, en instancias donde las oficinas de sumarios no tienen personal permanente. Esto debería ir acompañado de orientación y apoyo, de manera regular, de la Procuración del Tesoro de la Nación, para asegurar una alta calidad en la gestión de casos.
- Con el fin de asegurar la eficiencia y la calidad del sistema disciplinario, la Procuración del Tesoro de la Nación podría desarrollar una estrategia para el desarrollo de habilidades y capacidades de su fuerza laboral. Esto podría incluir:
 - ofrecer oportunidades de capacitación recurrentes, en persona y en línea
 - desarrollar manuales y herramientas de comunicación para que el personal en las oficinas de sumarios pueda buscar orientación.

Promover la supervisión y la coordinación entre las entidades relevantes

- Para asegurar la eficacia en la gestión de casos, la Procuración del Tesoro de la Nación podría fortalecer la coordinación y la comunicación con y entre las oficinas de sumarios al:
 - establecer una red formal de las oficinas de sumarios que permitan el aprendizaje mutuo y el intercambio de buenas prácticas
 - configurar un sistema de gestión de casos efectivo, que permitiría almacenar información, rastrear casos a medida que avanzan e intercambiar información con otras entidades. Cualquier sistema también debe considerar cómo asegurar vínculos con sistemas de otros organismos responsables de investigaciones disciplinarias, como la PIA.
- El sistema disciplinario podría fortalecerse aún más al desarrollar mecanismos de cooperación para promover el intercambio de prácticas entre la PIA y la Procuración del Tesoro de la Nación. Para ello se podría establecer un grupo de trabajo, que también podría invitar a otros actores según sea necesario. Esto podría igualmente incluir investigadores criminales para fortalecer la colaboración entre el sistema penal y el disciplinario.

Ampliar la transparencia sobre la eficacia de los mecanismos de aplicación y fortalecer la evaluación del sistema disciplinario

- Para mejorar la transparencia del sistema disciplinario, la Procuración del Tesoro de la Nación podría fortalecer sus actividades de recopilación de datos que le permiten visualizar tendencias de acuerdo con criterios como el año, la entidad o la conducta sancionada. También podría coordinar los esfuerzos para compilar estadísticas disciplinarias y datos de las diferentes entidades para garantizar un panorama completo del sistema disciplinario.
- Más allá de la transparencia pasiva, la Procuración del Tesoro de la Nación podría publicar de manera proactiva los datos recopilados en su sitio web en un formato fácil de usar.
- Sobre la base de los datos recopilados, la Procuración del Tesoro de la Nación podría desarrollar indicadores clave de desempeño que permitan la evaluación del sistema disciplinario. Esto sería clave para abordar los desafíos y cualquier deficiencia del sistema disciplinario. También podría proporcionar información sobre la eficacia del sistema de integridad en su conjunto.

Referencias

- ACAS (2015), *ACAS Code of Practice on Disciplinary and Grievance Procedures*, [33]
<http://www.acas.org.uk/index.aspx?articleid=2174>.
- APSC (2015), *Handling misconduct: A human resource manager's guide*, [34]
<http://www.apsc.gov.au/publications-and-media/current-publications/handling-misconduct-a-human-resource-managers-guide-2015>.
- Boletín Oficial de la República Argentina (2020), *Decisión Administrativa 1926/2020: Sistema de* [11]
Información Mapa de la Acción Estatal,
<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/236506/20201026#:~:text=DECAD%2D2020%2D1926%2DAPN%2DJGM%20%2D%20Creaci%C3%B3n.&text=Que%20ha%20toma%20la%20intervenci%C3%B3n,2%20de%20la%20CONSTITUCI%C3%93N%20NACIONAL>
 L (consultado el 14 de enero de 2020).
- CGU (s.f.), “Manuais e Capacitação”, <http://www.cgu.gov.br/assuntos/atividade-disciplinar/capacitacoes> [35]
 (consultado el 17 de febrero de 2021).
- Council of Europe (2018), *European judicial systems: Efficiency and quality of justice - 2018* [39]
Edition (2016 data), <https://rm.coe.int/rapport-avec-couv-18-09-2018-en/16808def9c>
 (consultado el 17 de febrero de 2021).
- CPCEF (s.f.), *CPCEF's website*, Comisión Permanente de Contralores Estados Federación, [5]
<http://comisioncontralores.gob.mx/2017/> (consultado el 18 de noviembre de 2020).
- Dahlström, C., V. Lapuente and J. Teorell (2012), “The Merit of Meritocratization”, *Political* [28]
Research Quarterly, Vol. 65/3, pp. 656-668, <http://dx.doi.org/10.1177/1065912911408109>.
- Detert, J. and E. Burris (2007), *Leadership Behavior and Employee Voice: Is the Door Really* [30]
Open?, <https://about.jstor.org/terms> (consultado el 16 de enero de 2020).
- Gilman, S. (2005), “Ethics Codes and Codes of Conduct as Tools for promoting and Ethical and [25]
 Professional Public Service: Comparative Successes and Lessons”, World Bank, Washington D.C.
- Hanna, R., V. Crittenden and W. Crittenden (2013), “Social Learning Theory: A Multicultural Study [29]
 of Influences on Ethical Behavior”, *Journal of Marketing Education*, Vol. 35/1, pp. 18-25,
<http://dx.doi.org/10.1177/0273475312474279>.
- Mazar, N. and D. Ariely (2006), “Dishonesty in Everyday Life and Its Policy Implications”, *Source* [26]
Journal of Public Policy & Marketing, Vol. 25/1, pp. 117-126,
<http://www.jstor.org/stable/30000530>.

- 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>. [24]
- Ministerio Federal del Interior, Construcción y Comunidad de Alemania (s.f.), "Iniciativa de la Administración Federal del Sector Privado / Administración Federal - Respuestas a las preguntas frecuentes sobre la aceptación de obsequios, la hospitalidad u otros beneficios", <https://jaunde.diplo.de/contentblob/3809240/Daten/2296502/FragenkatalogKorruption.pdf> (consultado el 17 de febrero de 2021). [27]
- OA website (2021), *Se realizó la evaluación del Plan Nacional Anticorrupción*, Oficina Anticorrupción, <https://www.argentina.gob.ar/noticias/se-realizo-la-evaluacion-del-plan-nacional-anticorrupcion-0> (consultado el 12 de enero de 2021). [9]
- OA website (2020), *Encuentro sobre políticas de cooperación y articulación con la provincia de misiones*, Oficina Anticorrupción, <https://www.argentina.gob.ar/noticias/encuentro-sobre-politicas-de-cooperacion-y-articulacion-con-la-provincia-de-misiones> (consultado el 25 de septiembre de 2020). [1]
- OA website (2020), *Guía para la creación y fortalecimiento de las áreas de integridad y transparencia en jurisdicciones nacionales, provinciales y municipales*, Oficina Anticorrupción, <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/if-2020-51883774-apn-ssiyt-oa.pdf> (consultado el 7 de agosto de 2020). [4]
- OA website (2020), *La OA participó en el Consejo Federal de la Función Pública*, Oficina Anticorrupción, <http://www.argentina.gob.ar/noticias/la-oa-participo-en-el-consejo-federal-de-la-funcion-publica> (consultado el 30 de octubre de 2020). [3]
- OA website (2020), *Participación en las mesas de trabajo del proyecto de Ley de Ética Pública y Transparencia de la Provincia de Buenos Aires*, Oficina Anticorrupción, <http://www.argentina.gob.ar/noticias/participacion-en-las-mesas-de-trabajo-del-proyecto-de-ley-de-etica-publica-y-transparencia> (consultado el 9 de noviembre de 2020). [2]
- OA website (s.f.), *Documento de trabajo sobre el diseño de la Estrategia Nacional de Integridad*, Oficina Anticorrupción, https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/documento_de_trabajo_hacia_una_estrategia_nacional_de_integridad.pdf (consultado el 12 de enero de 2021). [10]
- OCDE (2020), *Manual de la OCDE sobre Integridad Pública*, OECD Publishing, París, <https://dx.doi.org/10.1787/8a2fac21-es>. [19]
- OCDE (2019), *Estudio de la OCDE sobre Integridad en Argentina: Lograr un cambio sistémico y sostenido*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, París, <https://dx.doi.org/10.1787/q2q98f15-es>. [20]
- OCDE (2019), *Las Oficinas de Integridad Institucional en el Perú: Hacia la Implementación de un Sistema de Integridad*, OCDE, París, <https://www.oecd.org/gov/ethics/oficinas-integridad-institucional-Peru.pdf>. [7]
- OCDE (2018), *Estudio de la OCDE sobre Integridad en el Estado de Nuevo León, México: Dando sostenibilidad a las reformas de integridad*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, París, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264306905-es>. [13]

- OCDE (2018), *Integridad para el buen gobierno en América Latina y el Caribe: De los compromisos a la acción*, OECD Publishing, París, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264307339-es>. [38]
- OCDE (2018), *Panorama de las Administraciones Públicas 2017*, OECD Publishing, París/Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264304543-es>. [14]
- OCDE (2018), *Segundo Estudio de la OCDE sobre Contratación Pública en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS): Rediseñando las Estrategias para Mejorar el Cuidado de la Salud*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, París, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264288300-es>. [15]
- OCDE (2017), “Monitoring and evaluating public integrity systems”, in *Government at a Glance 2017*, OECD Publishing, París, https://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-53-en. [12]
- OCDE (2017), *Recomendación de la OCDE del Consejo sobre Integridad Pública*, OECD, París, <https://www.oecd.org/gov/integridad/recomendacion-integridad-publica/> (consultado el 17 de febrero de 2021). [17]
- OCDE (2017), *Trust and Public Policy: How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264268920-en>. [16]
- OCDE (2011), *Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption*, Fighting Corruption in Eastern Europe and Central Asia, OECD Publishing, París, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264095281-en>. [31]
- OCDE (2010), *Post-Public Employment: Good Practices for Preventing Conflict of Interest*, OECD Publishing, París, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264056701-en>. [23]
- OCDE (2005), *La gestión de los conflictos de intereses en el servicio público: Líneas directrices de la ocde y experiencias nacionales*, Ministerio de Administraciones Públicas of Spain, Madrid, <https://dx.doi.org/10.1787/9788495912220-es>. [21]
- Procuraduría de Investigaciones Administrativas (2018), *Informe Anual de Gestión 2018*, https://www.mpf.gob.ar/pia/files/2019/10/INFORME.ANUAL_2018.pdf (consultado el 17 de febrero de 2021). [36]
- República Argentina, Poder Ejecutivo Nacional (2020), *Programa de Transparencia e Integridad – Lineamientos y Plan de Trabajo*, República Argentina, Poder Ejecutivo Nacional (1 June 2020), <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/231052/20200623> (consultado el 11 de enero de 2021). [6]
- República Argentina, Poder Ejecutivo Nacional (2019), *Estrategia y Plan Nacional Anticorrupción 2019-2023*, República Argentina, Poder Ejecutivo Nacional (9 April 2019), https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/anexo_plan_nacional_anticorrupcion.pdf (consultado el 11 de enero de 2021). [8]
- Rossi, I., Laura Pop and Tammar Berger (2017), “Getting the Full Picture on Public Officials: A How-to Guide for Effective Financial Disclosure”, [http://dx.doi.org/10.1596/978-1-4648-0953-8](https://dx.doi.org/10.1596/978-1-4648-0953-8). [32]

- Transparency International (2019), *Global Corruption Barometer: Latin America and the Caribbean 2019*, <https://www.transparency.org/en/gcb/latin-america/latin-america-and-the-caribbean-x-edition-2019/results/arg#> (consultado el 3 de enero de 2021). [18]
- UNODC (2017), “State of Implementation of the United Nations Convention against Corruption Criminalization, Law Enforcement and International Cooperation”, http://www.unodc.org/unodc/en/corruption/tools_and_publications/state_of_uncac_implementation.html (consultado el 17 de febrero de 2021). [37]
- WB/OCDE/UNODC (2020), *Preventing and Managing Conflicts of Interest in the Public Sector: Good Practices Guide*, World Bank Group/OCDE/UNODC, <https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2020/Preventing-and-Managing-Conflicts-of-Interest-in-the-Public-Sector-Good-Practices-Guide.pdf> (consultado el 5 de enero de 2021). [22]

Informe de Seguimiento del Estudio de la OCDE sobre Integridad en Argentina

ADOPTANDO UN ENFOQUE ESTRATÉGICO PARA LA INTEGRIDAD

Este informe hace un balance de la implementación de las recomendaciones contenidas en el *Estudio de la OCDE sobre Integridad en Argentina*, publicado en marzo de 2019. También proporciona nuevas recomendaciones para hacer sostenibles las reformas y abordar problemas más sistémicos en el mediano y largo plazos. El informe comienza analizando hasta qué punto la agenda de integridad se ha extendido a los diferentes poderes de gobierno y al orden subnacional. Evalúa reformas recientes para desarrollar la Estrategia Nacional de Integridad e incorporar una cultura de integridad en toda la administración pública. De igual forma, aborda el estado de la gestión de riesgos y el control interno. Además, analiza las reformas más recientes relacionadas con financiamiento político, destacadamente la Ley 27504 (aprobada en mayo de 2019), y el sistema disciplinario.