

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

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

3.1. Introducción

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

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

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

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

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

Las leyes de ética o los códigos de conducta son la columna vertebral que sostiene y garantiza la integridad en el servicio público. Pueden actuar como punto de referencia para los servidores públicos que regulan las normas y los principios éticos y los conflictos de intereses. En Argentina, el actual marco legal que establece las normas de conducta y los valores que se esperan de los servidores públicos es la ley de ética pública (Ley N° 25.188). Se complementa con otras reglamentaciones, como ser el Código de Ética (Tabla 3.1).

Tabla 3.1. Legislación en materia de ética pública en Argentina

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

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

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

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

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

El marco de la ética pública en Argentina se encuentra difuminado en varios instrumentos (Tabla 3.1). En particular, respecto del Poder Ejecutivo, la ley de ética es complementada por la Ley N° 25.164 Marco de Regulación de Empleo Público Nacional y el Decreto 41/99 Código de Ética de la Función Pública. La Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional establece los deberes (artículo 23) y prohibiciones (artículo 24). Además de que algunas de estas disposiciones se superponen con las reglamentaciones contenidas en la ley de ética pública, están formuladas de manera distinta, lo cual hace menos claro lo que está permitido. Asimismo, las prohibiciones de la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional van más allá de las incompatibilidades contenidas en la ley de ética pública. Por ejemplo, el artículo 24 inciso b) prohíbe a los servidores públicos dirigir, administrar, asesorar, patrocinar, representar o prestar servicio a personas que gestionen o exploten concesiones públicas o privilegios de administración o que fueran proveedores o contratistas del Estado. Haciendo una comparación, la prohibición de la ley de ética pública solamente refiere a la prestación de servicios a cualquier persona que gestione o explote concesiones públicas y que fuera un proveedor del Estado. El alcance más amplio de la primera ley es útil ya que prestar servicios a personas que gozan de privilegios de administración podría ser una fuente de conflicto de intereses. Aunque lo dispuesto por la ley de ética pública prevalece, la contradicción existente entre leyes socava la claridad del marco legal de ética pública.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

interpretado la ‘competencia funcional directa’ como cualquier función ejercida sobre el acto o contrato en cuestión. (De Michele, 2004^[41]).

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

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

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

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

La vaguedad del artículo 13 de la ley de ética pública se exagera aún más al no detallar un proceso según el cual pueda declararse un conflicto de interés y no brindar soluciones al mismo. De hecho, considerada literalmente, la redacción de la ley puede entenderse como una fuerte limitación para ocupar un cargo público o la remoción del mismo, ya que menciona las incompatibilidades con el ejercicio de la función pública sin proveer un mecanismo de resolución distinto de la renuncia o abstención. Sin embargo, en la mayoría de los casos en donde se determinó la existencia de un conflicto de interés, la OA recomendó soluciones para resolver la situación, como ser la recusación de ciertas decisiones, más que aconsejar la denegación del nombramiento (De Michele, 2004^[41]).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

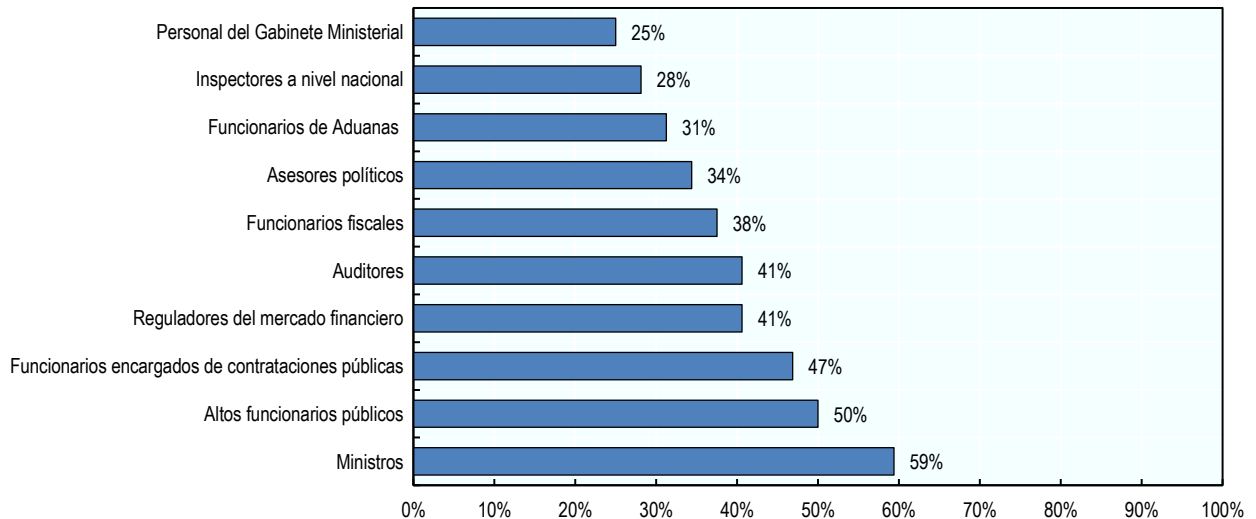
con los servidores públicos con facultades decisorias respecto del proceso de contratación. La declaración jurada debe presentarse antes de inscribirse como proveedor del Estado y actualizarse anualmente. La fuerza de la ley yace en que va más allá del parentesco por consanguinidad. También incluye toda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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.3.1. El Código de Ética debería simplificarse

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

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

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

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

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

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

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

Imparcial

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

Comprometido con el servicio

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

Responsable

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

Respetuoso

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

Ético

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

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

Recuadro 3.3. El Código de integridad de Colombia

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

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

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

Fuente: Departamento Administrativo de la Función Pública, Colombia.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.4. Incorporar la integridad en la administración de recursos humanos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

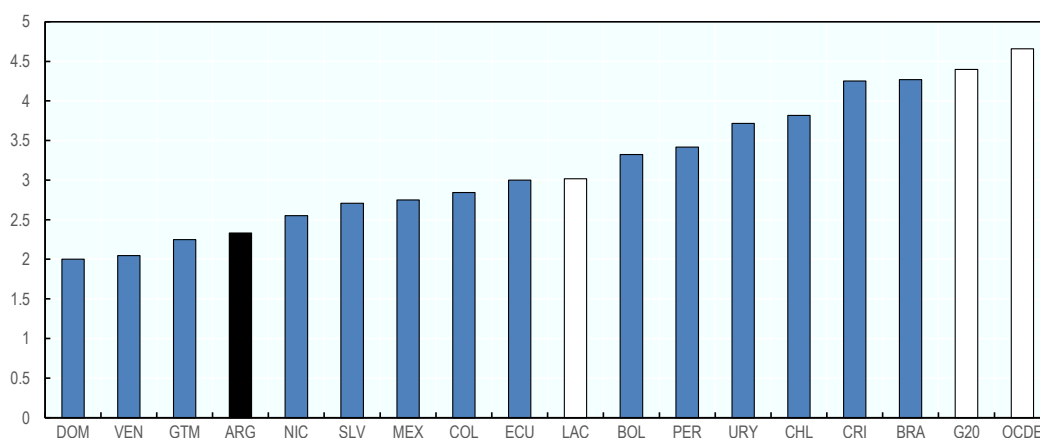
- *Consenso*: las decisiones se basan en más de una opinión y/o punto de vista. Deberían involucrar a varias personas y deberían realizarse esfuerzos para lograr un balance de perspectivas, en particular, en procesos que fueran menos estandarizados y abiertos a interpretación subjetiva, tales como las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

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

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

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

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

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

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

Fuente: (Dahlström et al., 2015^[17])

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Viceministro

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

Viceministro Adjunto

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

Director General

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

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

Director

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

Gerente

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

Supervisor

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

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

Ejemplos de comportamientos ineficaces genéricos para todos los roles

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Figura 3.3. Concientizar sobre los principios constitucionales en México

SFP
SECRETARÍA DE
LA FUNCIÓN PÚBLICA

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Principios constitucionales

Que todo/a servidor/a público/a debe observar en el desempeño de su empleo, cargo, comisión o función.

1 Legalidad

Me desempeñaré en el marco de la normatividad aplicable

Someteré mi actuación a las facultades establecidas en la normatividad

Conoceré y cumpliré mis funciones, facultades y atribuciones

CONOCE TU CÓDIGO DE CONDUCTA

#soy_ética

#soy_ético

“JUNTOS(AS) POR UN SERVICIO PÚBLICO ÉTICO E INTEGRO”

Otorgaré el mismo trato a toda persona

No concederé privilegios o preferencias

No me dejaré influir por aspectos externos o prejuicios indebidos en la toma de decisiones o en el ejercicio objetivo de mi función

2 Honradez

No pretenderé beneficios, provechos o ventajas adicionales

No aceptaré ni buscaré compensaciones, obsequios, prestaciones o dádivas.

Seré modelo de rectitud

3 Lealtad

Corresponderé a la confianza que el Estado me brindó

Me desempeñaré con amplio sentido de servicio a la sociedad

Buscaré la satisfacción del interés colectivo

5 Eficiencia

Orientaré mi función a la obtención de resultados

Alcanzaré las metas institucionales según mis responsabilidades

Haré uso responsable de recursos

4 Imparcialidad

UNIDAD DE ÉTICA, INTEGRIDAD PÚBLICA Y PREVENCIÓN DE CONFLICTOS DE INTERESES

<http://www.gob.mx/unidad-de-etica>

Tel. 2000 3000 ext. 1002,1552,1558

ueepci@funcionpublica.gob.mx

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

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

STANDARDS OF INTEGRITY & CONDUCT

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

WE MUST BE FAIR, IMPARTIAL, RESPONSIBLE & TRUSTWORTHY

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

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

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

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

FAIR

We must:

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

IMPARTIAL

We must:

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

RESPONSIBLE

We must:

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

TRUSTWORTHY

We must:

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

newzealand.govt.nz

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

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

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

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

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

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

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

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

Los premios se otorgan según los siguientes criterios:

1) Carrera sobresaliente

Personas que:

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

2) Aporte ejemplar en circunstancias extraordinarias

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

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

3) Jóvenes servidores públicos excepcionales

Jóvenes servidores públicos que:

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

4) Excelencia en la profesión

Servidores públicos que:

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

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

Servidores públicos que:

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

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

3.6. Crear una cultura organizacional abierta

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

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

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

Tabla 3.2. Dimensiones de una cultura organizacional abierta

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En líneas generales, los altos servidores públicos establecen las pautas de la cultura organizacional prevaleciente (OCDE, 2017^[11]). Además de asesorar a los empleados respecto de problemas éticos que puedan enfrentar, la dirección necesita escuchar y actuar sobre la base de las sugerencias de los empleados para mejorar los procesos y las denuncias sobre comportamientos indebidos. No obstante, no escuchar a nivel organizacional a causa de una posición jerárquica arraigada y diferencias de poder, pueden crear una cultura organizacional en la cual los superiores ni escuchan ni actúan respecto a las denuncias de conductas indebidas. Al asegurar la capacidad de respuesta del superior frente a las inquietudes del empleado y al crear un espacio para las perspectivas alternativas, los organismos pueden inculcar valor y fortalecer la cultura organizacional (Berry, 2004^[33]). Para reforzar el valor de que los empleados busquen asesoramiento, los superiores deberían también ser orientados para reconocer errores y convertir lo negativo en lecciones aprendidas para los proyectos. De esta manera, los empleados no temerán acercarse a la dirección con inquietudes por miedo al castigo (OCDE, 2018^[2]).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Existe la posibilidad de superposición entre los denunciantes y los testigos, ya que algunos denunciantes pueden tener alguna prueba contundente en su poder y posiblemente devenir en testigos en procesos judiciales (Transparency International, 2013^[36]). Cuando los denunciantes testifican en un proceso judicial, pueden estar protegidos bajo el Programa de Protección de Testigos e Imputados de la ley N° 25.764.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Propuestas de acción

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

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

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

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

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

Incorporar integridad en la gestión de recursos humanos

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

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

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

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

Crear una cultura organizacional abierta

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

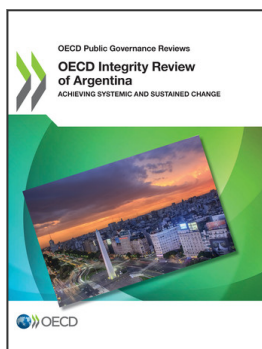
- Protección de aquellos que denuncian actos de corrupción que pueden o no definirse como delitos penales, pero que, no obstante, puedan estar supeditados a investigación judicial o administrativa.
- Garantía del anonimato de los denunciantes que deseen permanecer anónimos.
- Medidas de protección que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

Referencias

- Akerlof, G. and R. Kranton (2011), *Identity economics*, Hanser, München. [26]
- Berry, B. (2004), “Organizational Culture: A Framework and Strategies for Facilitating Employee Whistleblowing”, *Employee Responsibilities and Rights Journal*, <http://dx.doi.org/10.1023/B:ERRJ.0000017516.40437.b1>. [33]
- Bertelsmann Stiftung (2016), “BTI 2016 | Argentina Country Report”, https://www.bti-project.org/fileadmin/files/BTI/Downloads/Reports/2016/pdf/BTI_2016_Argentina.pdf (consultado el 9 de marzo de 2018). [15]
- Brown, M., L. Treviño and D. Harrison (2005), “Ethical leadership: A social learning perspective for construct development and testing”, *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, Vol. 97/2, pp. 117-134, <http://dx.doi.org/10.1016/j.obhdp.2005.03.002>. [18]
- Bursztyn, L. (2016), “Moral Incentives in Credit Card Debt Repayment: Evidence from a Field Experiment”.
- Corbacho, A. et al. (2016), “Corruption as a Self-Fulfilling Prophecy: Evidence from a Survey Experiment in Costa Rica”, *American Journal of Political Science*, Vol. 60/4, pp. 1077-1092, <http://dx.doi.org/10.1111/ajps.12244>. [28]
- Dahlström, C., V. Lapuente and J. Teorell (2012), “The Merit of Meritocratization”, *Political Research Quarterly*, Vol. 65/3, pp. 656-668, <http://dx.doi.org/10.1177/1065912911408109>. [14]
- Dahlström, C. et al. (2015), *The QoG Expert Survey Dataset II*, University of Gothenburg: The Quality of Government Institute, <https://qog.pol.gu.se/data/datadownloads/qogexpertsurveydata> (consultado el 11 de septiembre de 2018). [17]
- De Michele, R. (2004), *Conflicts of Interest: An Overview of the Argentine Experience*, OECD, Rio de Janeiro, Brazil, 5-6 May. [4]
- Gilman, S. (2005), “Ethics Codes and Codes of Conduct as Tools for Promoting an Ethical and Professional Public Service: Comparative Successes and Lessons”, <http://www.oecd.org/mena/governance/35521418.pdf> (consultado el 9 de marzo de 2018). [12]
- Gino, F. and C. Mogilner (2014), “Time, Money, and Morality”, *Psychological Science*, Vol. 25/2. [25]
- Heard, E. and W. Miller (2006), “Effective code standards on raising concerns and retaliation”, *International Business Ethics Review*. [30]
- Keenan, J. (2002), “Whistleblowing: A Study of Managerial Differences”, *Employee Responsibilities and Rights Journal*, Vol. 14/1, pp. 17-32, <http://dx.doi.org/10.1023/A:1015796528233>. [34]

- Martins, E. and F. Terblanche (2003), “Building organisational culture that stimulates creativity and innovation”, *European Journal of Innovation Management*, Vol. 6/1, pp. 64-74, <http://dx.doi.org/10.1108/14601060310456337>. [29]
- Mayer, D. et al. (2012), “Who Displays Ethical Leadership, and Why Does It Matter? An Examination of Antecedents and Consequences of Ethical Leadership”, *Academy of Management Journal*, Vol. 55/1, pp. 151-171, <http://dx.doi.org/10.5465/amj.2008.0276>. [32]
- Mazar, N. and D. Ariely (2006), “Dishonesty in Everyday Life and Its Policy Implications”, *Source Journal of Public Policy & Marketing*, Vol. 25/1, pp. 117-126, <http://www.jstor.org/stable/30000530>. [22]
- Miller, G. (1956), “The magical number seven, plus or minus two: some limits on our capacity for processing information.”, *Psychological Review*, Vol. 63/2, pp. 81-97, <http://dx.doi.org/10.1037/h0043158>. [11]
- Observatorio de las elites argentinas (2017), *Primer Informe de Investigación*, Universidad Nacional de San Martín, <http://www.idaes.edu.ar> (consultado el 12 de enero de 2018). [8]
- OCDE (2019), *Estudio de la OCDE sobre Integridad en la Ciudad de México: Renovando su sistema anticorrupción*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264307094-es>. [20]
- OCDE (2018), “Integrity Leadership: Promoting Ethical Leaders in the Public Sector (GOV/PGC/INT (2018)1)”. [19]
- OCDE (2018), *La integridad pública desde una perspectiva conductual: El factor humano como herramienta anticorrupción*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264306745-es>. [2]
- OCDE (2017), *Estudio de la OCDE sobre Integridad en el Estado de Coahuila, México: Recuperando la confianza a través de un sistema de integridad*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264283114-es>. [5]
- OCDE (2017), *Estudio de la OCDE sobre integridad en México: Adoptando una postura más firme contra la corrupción*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264280687-es>. [10]
- OCDE (2017), *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública*, <http://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf>. [1]
- OCDE (2015), *Panorama de las Administraciones Públicas 2015*, INAP, Madrid, <https://doi.org/10.1787/9789264262072-es>. [6]
- OCDE (2004), *Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264104938-en>. [3]

- OEA/Ser.L. and SG/MESICIC/doc.490/16. rev. 4 (2017), *Follow-up Mechanism for the Implementation of the Inter-American Convention Against Corruption- Argentina*, OEA, Washington D.C, http://www.oas.org/juridico/PDFs/Mesicic5_InformeARG_en.pdf (consultado el 8 de agosto de 2018). [16]
- Pruckner, G. (2013), “Honesty on the streets: A field study on newspaper purchasing”, *Journal of the European Economic Association*. [24]
- Shacklock, A. and M. Lewis (2007), *Leading with Integrity: a fundamental principle of integrity and good governance*, Griffith University, <http://hdl.handle.net/10072/18843> (consultado el 11 de enero de 2018). [21]
- SIGEN (2017), “Lineamieto Para El Planamiento UAI 2018”. [13]
- Stamper, C. and L. Dyne (2003), “Organizational citizenship: A comparison between part-time and full-time service employees”, *The Cornell Hotel and Restaurant Administration Quarterly*, Vol. 44/1, pp. 33-42, [http://dx.doi.org/10.1016/S0010-8804\(03\)90044-9](http://dx.doi.org/10.1016/S0010-8804(03)90044-9). [35]
- Stouten, J. et al. (2010), “Discouraging Bullying: The Role of Ethical Leadership and its Effects on the Work Environment”, *Journal of Business Ethics*, Vol. 95/S1, pp. 17-27, <http://dx.doi.org/10.1007/s10551-011-0797-x>. [31]
- Transparency International (2015), “Cooling-Off Periods: Regulating The Revolving Door”, https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/Cooling_off_periods_regulating_the_revolving_door_2015.pdf (consultado el 9 de marzo de 2018). [9]
- Transparency International (2013), *Whistleblowing in Europe: Legal protections for whistleblowers in the EU*, Transparency International, Berlin, https://issuu.com/transparencyinternational/docs/2013_whistleblowingineurope_en (consultado el 10 de marzo de 2018). [36]
- Transparency International (2010), *Regulating the Revolving Door*, Transparency International. [7]
- Transparency International (2009), *Alternative to silence: whistleblower protection in 10 European countries by Transparency International - Issuu*, Transparency International, Berlin, http://issuu.com/transparencyinternational/docs/2009_alternativetosilence_en?mode=window&backgroundColor=%23222222 (consultado el 12 de enero de 2018). [37]
- Tyler, T. (2011), *Why people cooperate : the role of social motivations*, Princeton University Press. [27]



From:
OECD Integrity Review of Argentina
Achieving Systemic and Sustained Change

Access the complete publication at:

<https://doi.org/10.1787/g2g98ec3-en>

Please cite this chapter as:

OECD (2019), “Construir una cultura de integridad en el sector público argentino”, in *OECD Integrity Review of Argentina: Achieving Systemic and Sustained Change*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/c0424abc-es>

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

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

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