

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

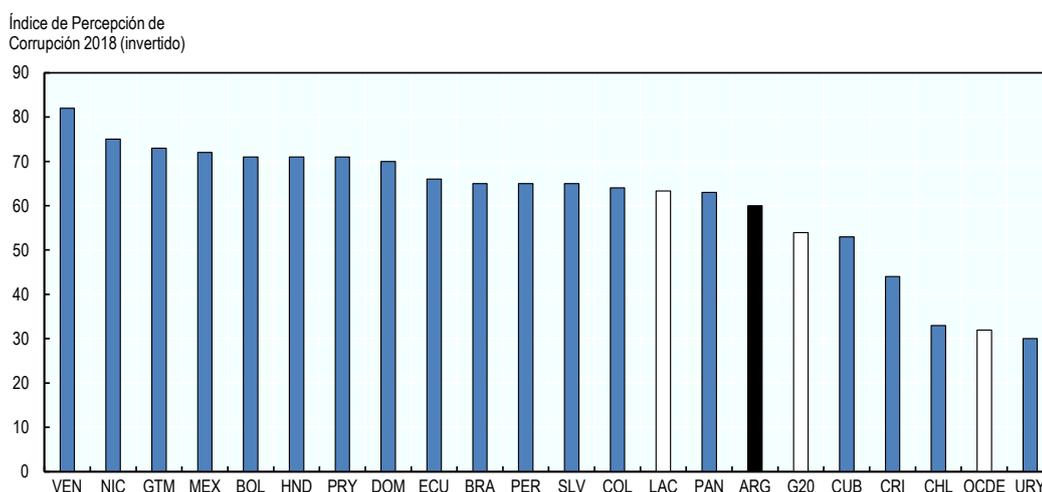
El presente capítulo analiza los actuales acuerdos institucionales vinculados a políticas de integridad con que cuenta Argentina. En particular, alienta a implementar la Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública en todas las ramas del gobierno y propone cómo fortalecer el diálogo sobre políticas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

Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

1.1. Introducción

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

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

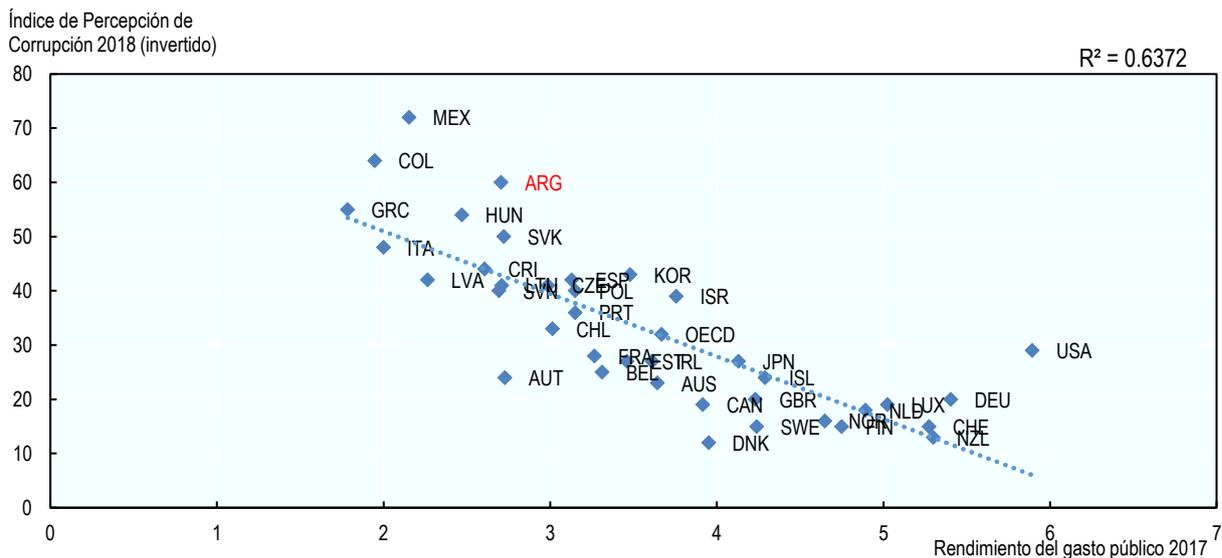


Nota: La puntuación del Índice de Percepción de la Corrupción (CPI) ha sido invertido para facilitar la interpretación de los niveles de corrupción percibidos.

Fuente: Transparencia Internacional 2018.

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

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



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

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

La *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública* de 2017 provee a los responsables políticos de una mirada sobre tal sistema de integridad pública coherente e integral (OCDE, 2017^[11]). Cambia el foco desde políticas de integridad *ad hoc* y fragmentadas hacia políticas que tienen en cuenta el contexto en donde se aplican, utilizando un enfoque conductual y de gestión de riesgos y haciendo especial énfasis en promover una cultura de integridad en todo el gobierno y en toda la sociedad (Figura 1.3).

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



Fuente: (OCDE, 2017^[1]).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

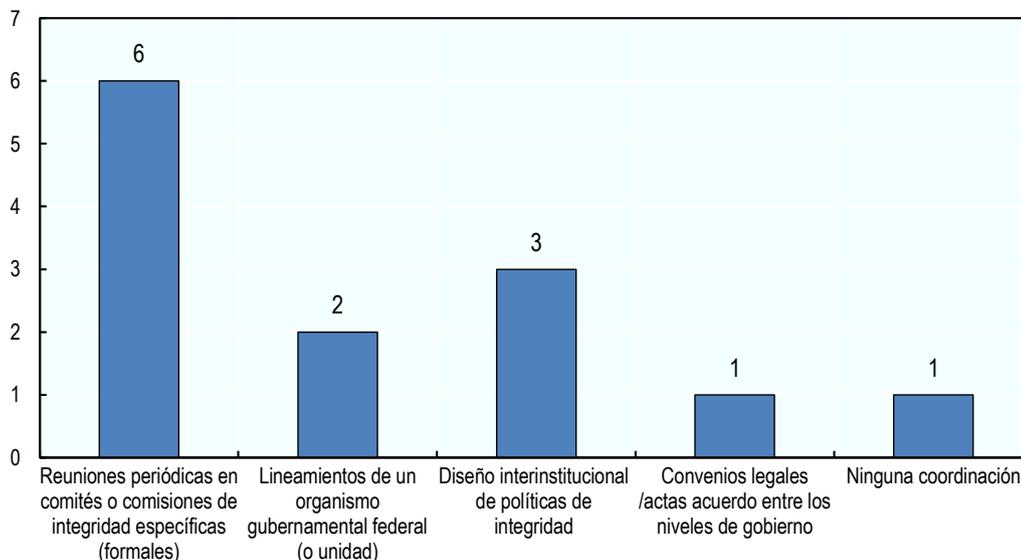
- El **Plan Provincias** lanzado en 2004 se basa en tres pilares principales: el primero, la confección de informes de diagnóstico de la situación provincial. El segundo, la organización de seminarios regionales y el tercero, la generación de Planes Provinciales de Asistencia Técnica para la Implementación.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

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

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

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

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



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

Fuente: (OCDE, 2017^[5]).

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

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

México: Alto grado de formalización

El Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) fue creado para:

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

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

Bélgica: coordinación informal a través de reuniones periódicas

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

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

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

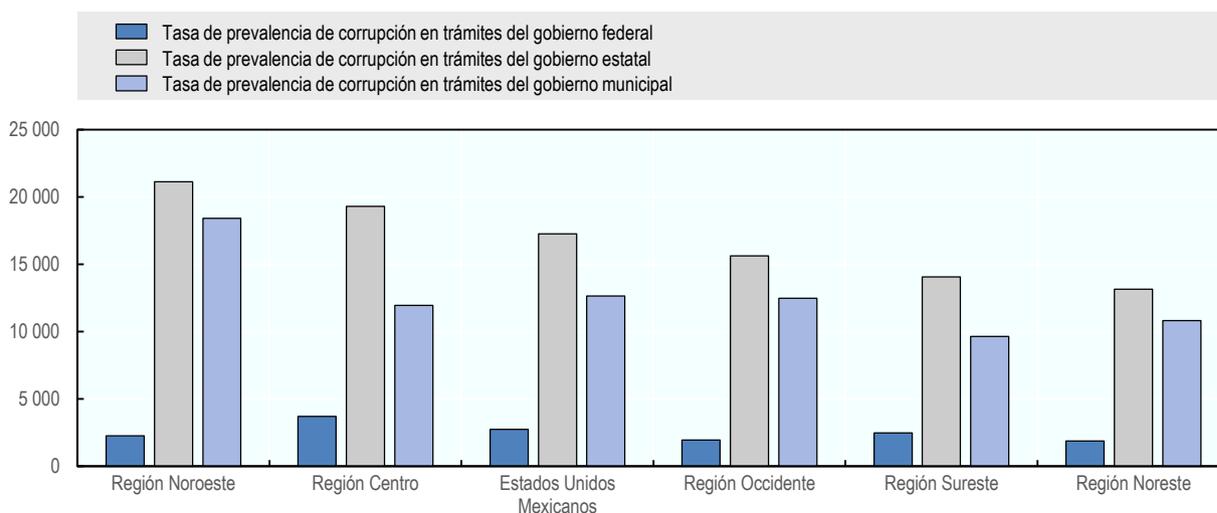
Fuentes: (OCDE, 2017^[6]; OCDE, 2017^[5]) (Chancellery of the Prime Minister, s.f.^[7]).

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

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

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

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



Nota: Región central (Distrito Federal, Guerrero, Hidalgo, México, Morelos, Puebla y Tlaxcala); Región occidental (Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán de Ocampo, Nayarit, Querétaro y Zacatecas); Región sureste (Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz de Ignacio de la Llave y Yucatán); Región noroeste (Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Sinaloa y Sonora); Región noreste (Coahuila de Zaragoza, Durango, Nuevo León, San Luis Potosí y Tamaulipas).

Fuente: INEGI (2015), Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/encig/2015/.

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

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

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

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

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

Objetivo 4 – Desarrollo humano sustentable

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

Objetivo 6 – Fortalecimiento institucional

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

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

Objetivo 7 – Modernización del Estado

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

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

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

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

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

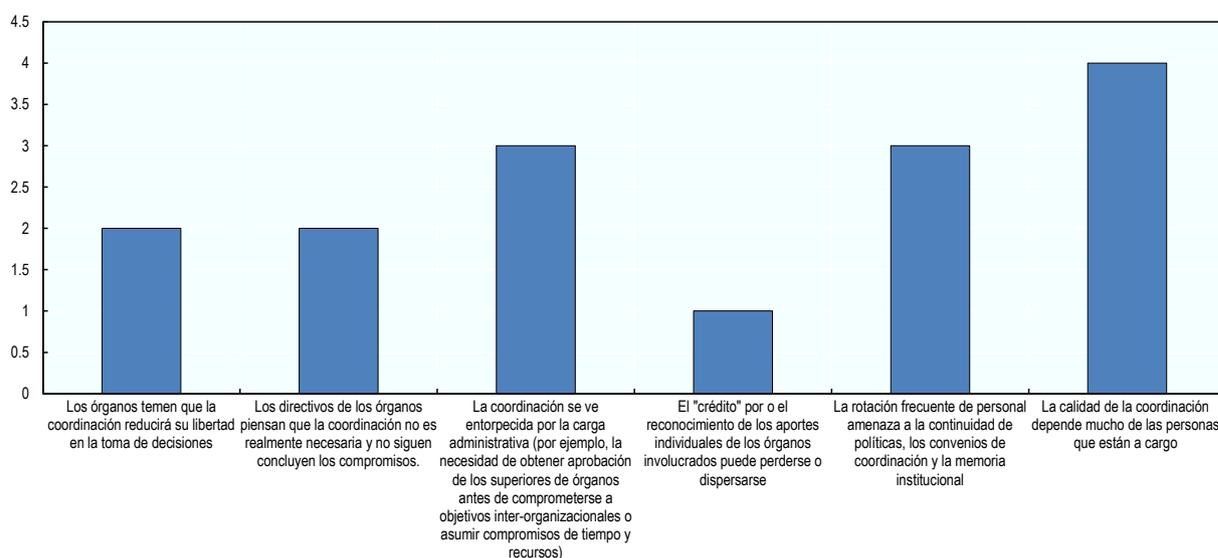
De este modo, como en la mayoría de los países, el panorama institucional del sistema de integridad en Argentina es complejo –aun observando solo el Ejecutivo nacional sin considerar las provincias y las aún faltantes autoridades de aplicación previstas en la ley de ética pública. De hecho, puede considerarse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

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

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

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

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



Fuente: (OCDE, 2017^[5]).

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

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

<p>Mesa institucional de integridad</p> <ul style="list-style-type: none"> • Secretaría de Fortalecimiento Institucional (JGM) • Oficina Anticorrupción • Sindicatura General de la Nación (SIGEN) • Procuración del Tesoro de la Nación (PTN) • Agencia de Acceso a la Información • Secretaría Legal y Técnica 	<p>Mesa de reforma administrativa</p> <ul style="list-style-type: none"> • Secretaría de Modernización (JGM) • Secretaría de Fortalecimiento Institucional (JGM) • Secretaría Legal y Técnica • Oficina Anticorrupción • Sindicatura General de la Nación (SIGEN) • Ministerio de Hacienda
<p>Mesa de gobierno abierto</p> <ul style="list-style-type: none"> • Agencia de Acceso a la Información • Ministerio del Interior • Oficina Anticorrupción • Secretaría de Modernización (JGM) • Secretaría de Fortalecimiento Institucional (JGM) • 3 ONG que van rotando (Directorio Legislativo, Poder Ciudadano, CIPPEC) 	<p>Mesa de gobierno de empresas públicas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Jefatura de Gabinete de Ministros • Sindicatura General de la Nación (SIGEN) • Oficina Anticorrupción • Comisión Nacional de Valores • Comité Asesor en Buen Gobierno de Empresas de Propiedad Estatal

Fuente: Información brindada por el gobierno argentino.

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

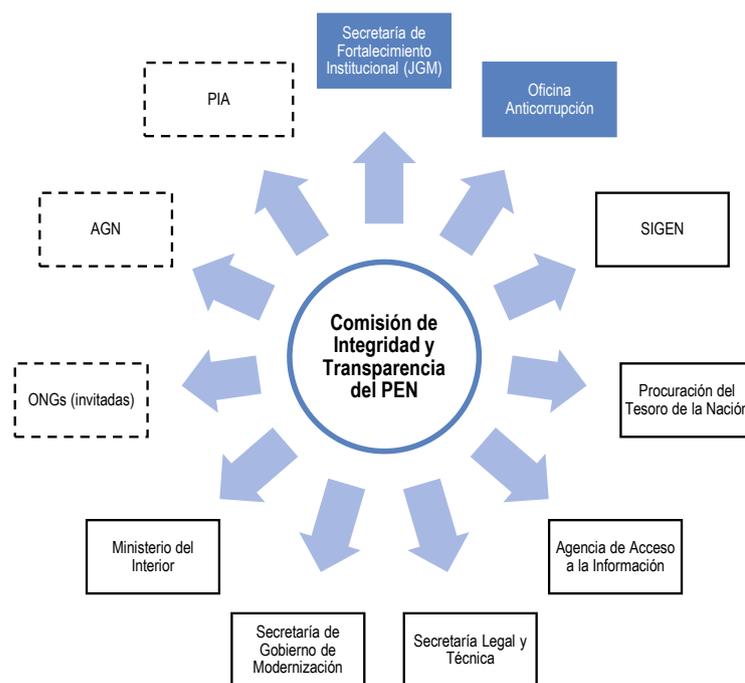
En consecuencia, la Jefatura de Gabinete de Ministros podría considerar la fusión de las mesas de trabajo de integridad y de reforma administrativa para institucionalizar un mecanismo de coordinación formal, como una Comisión de Integridad y Transparencia en el ámbito del PEN (ver debajo la Figura 1.8).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

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

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

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

Figura 1.8. Composición de la Comisión de Integridad y Transparencia



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

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

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

Recuadro 1.3. Comisiones anticorrupción en Colombia y Perú

La Comisión Nacional de Moralización en Colombia

El Estatuto Anticorrupción, Ley N° 1474 de 2011, creó la Comisión Nacional de Moralización (CNM), un mecanismo de alto nivel para coordinar estrategias de prevención y lucha contra la corrupción. La CNM es un organismo multilateral presidido por el Presidente de la República e integrado por 13 miembros: el Presidente de la República, el Procurador General de la Nación, el Fiscal General de la Nación, el Contralor General de la República, el Auditor General de la República, el Defensor del Pueblo, el Secretario de Transparencia, el Presidente del Congreso, el Presidente del Senado, el Presidente de la Corte Suprema, el Presidente del Consejo de Estado, el Ministro de Justicia y el Ministro del Interior. La CNM garantiza el intercambio de información y datos entre sus miembros, establece indicadores para evaluar la transparencia en la administración pública y adopta una estrategia anual para promover la conducta ética en la administración pública. La Comisión emite informes y publica las actas de las reuniones. La Secretaría de Transparencia se estableció en el marco de la Presidencia como la secretaría técnica de la CNM.

Comisión Alto-nivel de Anticorrupción en Perú

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fuente: <https://integritaet.info/>.

Recuadro 1.6. La Red de Conflictos de Interés de Canadá

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

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

1.4. Desarrollar un enfoque estratégico de integridad pública en el Poder Ejecutivo Nacional**1.4.1. La Oficina Anticorrupción podría desarrollar una Estrategia Nacional de Integridad con metas concretas y alcanzables y objetivos estratégicos**

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

de la OCDE sobre *Integridad Pública* de 2017 enfatiza el valor de establecer prioridades y objetivos estratégicos para el sistema de integridad pública, basados en el análisis de riesgos y teniendo en cuenta aquellos factores que contribuyan a políticas de integridad eficaces en el sector público (OCDE, 2017^[11]).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

Política de Integridad como motor de cambio

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

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

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

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

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

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

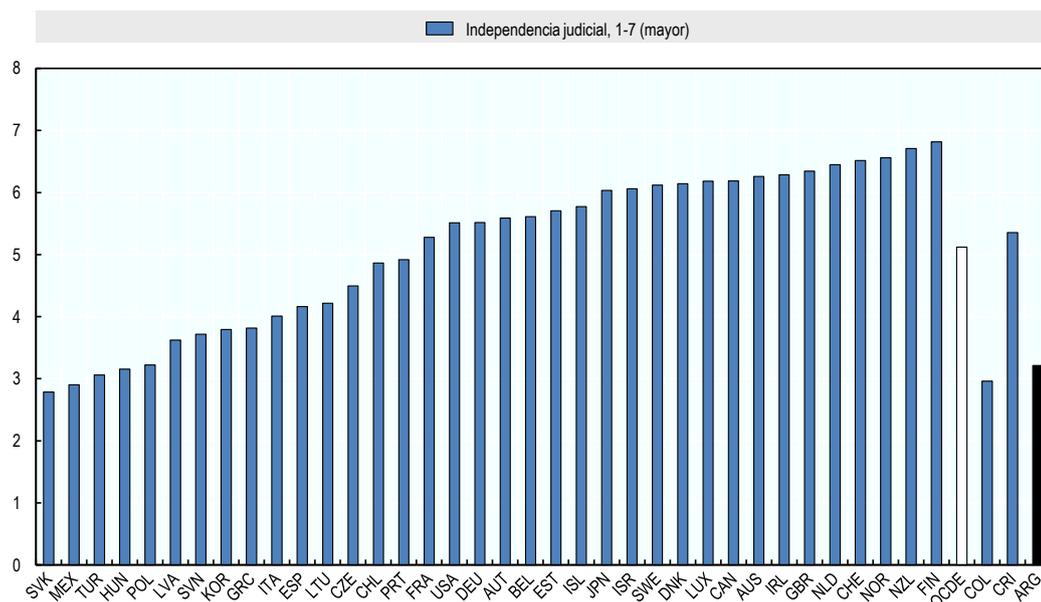
Cuando se discuten las instituciones relevantes y sus mandatos, una cuestión central se vincula a las funciones preventivas y de aplicación de la ley, de aquellos esfuerzos para combatir la corrupción. La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC) recomienda en su artículo 6 establecer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

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

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

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

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



Fuente: World Economic Forum, Global Competitiveness Index 2017.

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

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

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

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

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

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

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

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

Por lo tanto, Argentina podría poner en práctica mecanismos que le otorguen a la Oficina Anticorrupción un mayor grado de autonomía organizacional e independencia financiera. A este fin, se recomendaría apuntar hacia un estatus similar al que tiene la Unidad de Información Financiera (UIF). La UIF depende del Ministerio de Hacienda, pero tiene autonomía y autarquía financiera. El Presidente de la UIF, según el Decreto 1025 de 2016, tiene a su cargo crear la estructura organizativa del organismo, así como seleccionar a su personal sobre la base del mérito y el profesionalismo. El decreto implementa el régimen que define la Ley N° 25.246 y que se traduce en la creación de un nuevo organigrama con el fin de simplificar la actividad interna y los procesos de toma de decisiones (UIF, 2016^[33]).

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

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

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

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

Propuestas de acción

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

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

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

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

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

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

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

Fortalecer el enfoque y la organización de la Oficina Anticorrupción

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

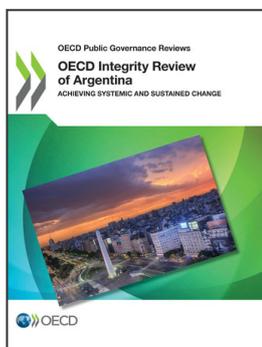
- La estrategia de comunicación de la OA debería poner especial atención en destacar soluciones, buenas prácticas y éxitos, en vez de ser una estrategia de comunicación orientada en torno a la problemática que plantean los casos de corrupción y los costos de la corrupción.
- Un fortalecimiento del sistema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

Referencias

- Banerjee, A. and E. Duflo (2012), *Poor Economics: A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty*, PublicAffairs, New York. [23]
- Boehm, F. (2014), *Mainstreaming anti-corruption into sectors: Practices in U4 partner agencies*, Chr. Michelsen Institute (U4 Brief 2014:3), Bergen, <http://www.u4.no/publications/mainstreaming-anti-corruption-into-sectors-practices-in-u4-partner-agencies/> (consultado el 3 de febrero de 2018). [20]
- Campos, J. and S. Pradhan (eds.) (2007), *The Many Faces of Corruption. Tracking Vulnerabilities at the Sector Level*, The World Bank, Washington, D.C. [21]
- Chancellery of the Prime Minister (s.f.), *Directorate-General for Secretariats and Consultation, Chancellery of the Prime Minister*, <http://kanselarij.belgium.be/en/content/directorate-general-secretariats-and-consultation>. [7]
- Charbit, C. and M. Michalun (2009), “Mind the Gaps: Managing Mutual Dependence in Relations among Levels of Government”, *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 14, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/221253707200>. [4]
- Corbacho, A. et al. (2016), “Corruption as a Self-Fulfilling Prophecy: Evidence from a Survey Experiment in Costa Rica”, *American Journal of Political Science*, Vol. 00/0, pp. 1-16, <http://dx.doi.org/10.1111/ajps.12244>. [31]
- Corduneanu-Huci, C., A. Hamilton and I. Ferrer (2013), *Understanding policy change : how to apply political economy concepts in practice*, World Bank, Washington D.C. [15]
- Council of Europe (2013), *Designing and Implementing Anti-corruption Policies. A Handbook.*, Council of Europe, <https://rm.coe.int/16806d8ad7> (consultado el 15 de enero de 2018). [19]
- Hussmann, K. (2007), *Anti-corruption policy making in practice: What can be learned for implementing Article 5 of UNCAC? Synthesis report of six country case studies: Georgia, Indonesia, Nicaragua, Pakistan, Tanzania, and Zambia*, Chr. Michelsen Institute (U4 Report 2007:2), Bergen, <http://www.u4.no/publications/anti-corruption-policy-making-in-practice-what-can-be-learned-for-implementing-article-5-of-uncac/>. [17]
- Hussmann, K., H. Hechler and M. Peñailillo (2009), *Institutional arrangements for corruption prevention: Considerations for the implementation of the United Nations Convention against Corruption Article 6*, Chr. Michelsen Institute (U4 Issue 2009:4), Bergen, <http://www.u4.no/publications/institutional-arrangements-for-corruption-prevention-considerations-for-the-implementation-of-the-united-nations-convention-against-corruption-article-6/> (consultado el 11 de enero de 2018). [28]
- International Organization of Supreme Audit Institutions (2010), *Internal Audit Independence in the Public Sector, INTOSAI GOV 9140*, International Organization of Supreme Audit Institutions, Vienna. [30]

- Johnsøn, J. (2012), *Theories of change in anti-corruption work: A tool for programme design and evaluation*, Chr. Michelsen Institute (U4 Issue 2012:6), Bergen, <http://www.cmi.no/publications/publication/?4635=theories-of-change-in-anti-corruption-work>. [14]
- Matsheza, P. (2012), “Why work in sectors matters”, *UNESCO International Institute for Educational Planning iiep Newsletter*, Vol. 30/2, <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002196/219686e.pdf> (consultado el 3 de febrero de 2018). [24]
- Ministerio de Modernización (2016), *Guía Práctica No. 1: Sistema de Gestión por Resultados: Para la Etapa de Planificación Estratégica.*, Subsecretaría de Innovación Pública y Gobierno Abierto, Buenos Aires. [25]
- Nolan-Flecha, N. (2017), “The influence of integrity on public trust”, in *Trust and Public Policy: How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264268920-4-en>. [2]
- OCDE (2018), *La integridad pública desde una perspectiva conductual: El factor humano como herramienta anticorrupción*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264306745-es>. [32]
- OCDE (2018), *OECD Review of the Corporate Governance of State-Owned Enterprises: Argentina*, OECD, Paris, <http://www.oecd.org/daf/ca/Argentina-SOE-Review.pdf>. [9]
- OCDE (2017), *Creando una cultura de independencia: Guía práctica contra influencias indebidas*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264287877-es> (consultado el 1 de julio de 2018). [34]
- OCDE (2017), *Estudio de la OCDE sobre integridad en Colombia: Invirtiendo en integridad pública para afianzar la paz y el desarrollo*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264278646-es>. [11]
- OCDE (2017), *Estudio de la OCDE sobre integridad en el Perú: Reforzar la integridad del sector público para un crecimiento incluyente*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264271470-es>. [12]
- OCDE (2017), *Estudio de la OCDE sobre integridad en México: Adoptando una postura más firme contra la corrupción*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264280687-es>. [6]
- OCDE (2017), *Panorama de las Administraciones Públicas 2017*, OECD Publishing, Paris/INAP, <https://doi.org/10.1787/9789264304543-es>. [5]
- OCDE (2017), *PHASE 3bis Report on implementing the OECD Anti-bribery Convention in Argentina*, OECD Working Group on Bribery, Paris, <http://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/Argentina-Phase-3bis-Report-ENG.pdf> (consultado el 1 de julio de 2018). [29]
- OCDE (2017), *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública*, <http://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf>. [1]

- OCDE (2015), *Consequences of Corruption at the Sector Level and Implications for Economic Growth and Development*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264230781-en>. [22]
- OCDE (2013), *Specialised Anti-Corruption Institutions: Review of Models: Second Edition*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264187207-en>. [26]
- OCDE (2009), *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation (GOV/PGC/GF(2009)1)*, OCDE, Paris. [13]
- OCDE (2004), “Co-ordination at the Centre of Government: The Functions and Organisation of the Government Office Comparative; Analysis of OECD Countries, CEECs and Western Balkan Countries”, *SIGMA Papers*, No. 35, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5kml60v4x2f6-en>. [8]
- OCDE (trabajo en curso), *Open Government Review of Argentina*, OECD Publishing, Paris. [10]
- Pyman, M., S. Eastwood and J. Elliott (2017), *Research comparing 41 national anti-corruption strategies: Insights and guidance for leaders*, Norton Rose Fulbright, <http://www.nortonrosefulbright.com/knowledge/publications/147479/countries-curbingscorruption>. [16]
- Recanatini, F. (2011), “Anti-Corruption Authorities: An Effective Tool to Curb Corruption?”, in Rose-Ackerman, S. and T. Søreide (eds.), *International Handbook on the Economics of Corruption, Volume Two*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham and Northampton, <https://www.elgaronline.com/view/9781849802512.00030.xml> (consultado el 11 de enero de 2018). [27]
- Rodrigo, D., L. Allio and P. Andres-Amo (2009), “Multi-Level Regulatory Governance: Policies, Institutions and Tools for Regulatory Quality and Policy Coherence”, *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 13, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/224074617147>. [3]
- UIF (2016), *Informe de Gestión UIF*, https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_de_gestion_2016_ultima_version_on_line_3_0_0.pdf. [33]
- UNODC (2015), *National Anti-Corruption Strategies: A Practical Guide for Development and Implementation*, United Nations Office on Drugs and Crime, New York, https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/National_Anti-Corruption_Strategies_-_A_Practical_Guide_for_Development_and_Implementation_E.pdf (consultado el 7 de enero de 2018). [18]



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), “Hacia un sistema de integridad pública coherente y coordinado en Argentina”, in *OECD Integrity Review of Argentina: Achieving Systemic and Sustained Change*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/00bff894-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.