

Prólogo

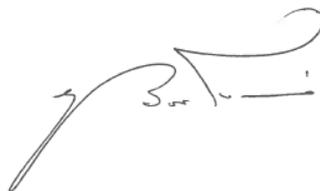
La corrupción afecta de manera directa la percepción de la ciudadanía respecto al sistema político nacional y socava su confianza en los gobiernos y las instituciones públicas.

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

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

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

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



Marcos Bonturi

Director

Departamento de Gobernanza Pública de la OCDE

Agradecimientos

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

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

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

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

Índice

Prólogo.....	3
Agradecimientos	5
Abreviaturas y acrónimos.....	15
Resumen ejecutivo.....	17
Principales hallazgos y recomendaciones	17
Capítulo 1. Hacia un sistema de integridad pública coherente y coordinado en Argentina.....	21
1.1. Introducción	22
1.2. Garantizar políticas de integridad en todos los poderes y niveles de gobierno de Argentina.....	24
1.3. Mejorar la coordinación y extensión de las políticas de integridad en el Poder Ejecutivo Nacional	31
1.4. Desarrollar un enfoque estratégico de integridad pública en el Poder Ejecutivo Nacional	41
1.5. Fortalecer el enfoque y la organización de la Oficina Anticorrupción	47
Propuestas de acción	52
Referencias.....	55
Capítulo 2. Fortalecer políticas de integridad basadas en evidencia en Argentina.....	59
2.1. Introducción	60
2.2. Implementar un sistema de monitoreo y evaluación de las políticas de integridad	60
2.3. Recabar datos relevantes para las políticas de integridad	71
Propuestas de acción	83
Referencias.....	85
Capítulo 3. Construir una cultura de integridad en el sector público argentino.....	87
3.1. Introducción	88
3.2. Construir un marco normativo sólido para la ética pública y los conflictos de interés reformando la ley de ética pública	88
3.3. Implementar integridad para apoyar a los servidores públicos en la aplicación de las normas éticas en su trabajo diario.....	98
3.4. Incorporar la integridad en la administración de recursos humanos.....	104
3.5. Desarrollar capacidades y concientizar sobre la integridad para promover un cambio conductual	111
3.6. Crear una cultura organizacional abierta	121
Propuestas de acción	129
Referencias.....	133
Capítulo 4. Promover la transparencia y la integridad a través de un sistema de declaraciones juradas focalizado y eficaz en Argentina.....	137
4.1. Introducción	138

4.2. Fortalecer el proceso de presentación: Adaptar la forma y los procesos para que se adecúen mejor a los objetivos del sistema	140
4.3. Garantizar la verificación efectiva de la información presentada	150
4.4. Administrar sanciones adecuadas y eficaces que tengan un efecto disuasorio	158
Propuestas de acción	161
Referencias	163
Capítulo 5. Hacia un marco de control interno y gestión de riesgos que salvaguarde la integridad pública en Argentina	165
5.1. Introducción	166
5.2. Establecer un sistema de control con objetivos precisos	166
5.3. Desarrollar un enfoque estratégico de la administración de riesgos	170
5.4. Implementar mecanismos de control coherentes	177
5.5. Mejorar la función de auditoría interna	179
5.6. Fortalecer la Entidad Fiscalizadora Superior	183
Propuestas de acción	189
Referencias	192
Capítulo 6. Fortalecer el régimen disciplinario argentino para aumentar la responsabilización	195
6.1. Introducción	196
6.2. Crear un marco disciplinario más integral y efectivo	197
6.3. Promover la cooperación y el intercambio de información	206
6.4. Mejorar el entendimiento del régimen disciplinario	212
Propuestas de acción	220
Referencias	222
Capítulo 7. Garantizar la transparencia y la integridad en los procesos de toma de decisiones públicas y el financiamiento político en Argentina.....	225
7.1. Introducción	226
7.2. Fomentar la integridad y la transparencia en las actividades de lobby	228
7.3. Mejorar la integridad en los procesos electorales	237
7.4. Promover la transparencia y la participación de las partes interesadas	257
Propuestas de acción	263
Referencias	266
Capítulo 8. Cultivando una cultura de integridad en la sociedad en Argentina.....	269
8.1. Introducción	270
8.2. Concientizar a la sociedad acerca de los beneficios de la integridad y reducir la tolerancia a las violaciones de las normas de integridad pública	270
8.3. Involucrar al sector privado para promover la integridad en las actividades comerciales.....	277
8.4. Brindar formación cívica en integridad pública en las escuelas	281
Propuestas de acción	293
Referencias	295
Capítulo 9. Propuestas de Acción.....	299
Capítulo 1. Hacia un sistema de integridad pública coherente y coordinado en Argentina.....	300
Capítulo 2. Fortalecer políticas de integridad basadas en evidencia en Argentina	302
Capítulo 3. Construir una cultura de integridad en el sector público argentino.....	303
Capítulo 4. Promover la transparencia y la integridad a través de un sistema de declaraciones juradas focalizado y eficaz en Argentina	305

Capítulo 5. Hacia un marco de control interno y gestión de riesgos que salvaguarde la integridad pública en Argentina..... 307

Capítulo 6. Fortalecer el régimen disciplinario argentino para aumentar la responsabilización 309

Capítulo 7. Garantizar la transparencia y la integridad en los procesos de toma de decisiones públicas y el financiamiento político en Argentina 310

Capítulo 8. Cultivando una cultura de integridad en la sociedad en Argentina 313

Tablas

Tabla 2.1. Niveles de medición 61

Tabla 2.2. Posibles fuentes de información para indicadores que miden políticas de integridad pública 62

Tabla 2.3. Las encuestas al personal informan a las políticas de integridad basadas en evidencia en los países de la OCDE 73

Tabla 3.1. Legislación en materia de ética pública en Argentina 89

Tabla 3.2. Dimensiones de una cultura organizacional abierta 121

Tabla 4.1. Resumen del marco legislativo de las declaraciones juradas de Argentina..... 139

Tabla 4.2. Información sugerida disponible para los tres niveles de acceso 156

Tabla 5.1. Leyes que requieren a directivos en el Poder Ejecutivo que implementen y supervisen las políticas de control interno y gestión de riesgos 176

Tabla 5.2. Funciones del auditor general..... 183

Tabla 6.1. Causales para la imposición de sanciones disciplinarias..... 203

Tabla 6.2. Intervención de la PIA en sumarios..... 210

Tabla 7.1. Sanciones para servidores públicos que incumplen los principios, reglas, estándares o procedimientos de lobby..... 236

Tabla 7.2. Límites del monto que puede aportar un donante a un partido político 242

Tabla 7.3. Informes en línea e información sobre financiamiento político 247

Tabla 7.4. Ejemplos de los distintos tipos de sanciones que se aplican a representantes/candidatos en países seleccionados de la OCDE..... 251

Tabla 8.1. La cantidad de pequeños sobornos es baja en Argentina 271

Tabla 8.2. Los cinco niveles de una cultura ética..... 279

Tabla 8.3. Resultados de aprendizaje sugeridos para la educación en integridad pública 284

Figuras

Figura 1.1. El nivel de percepción de la corrupción en Argentina está cerca del promedio regional, pero es significativamente más bajo que el promedio del G20 y la OCDE 22

Figura 1.2. Argentina podría mejorar su rendimiento del gasto público previniendo la corrupción..... 23

Figura 1.3. Una estrategia para la integridad pública: La Recomendación del Consejo de la OCDE de 2017 24

Figura 1.4. Mecanismos de coordinación empleados por los países federales miembros de la OCDE 28

Figura 1.5. Regiones de México en donde la corrupción tiene mayor prevalencia. “Tasa de corrupción” por nivel de gobierno y región (INEGI) 31

Figura 1.6. Desafíos percibidos para la coordinación eficaz entre los actores del sistema de integridad pública argentino 33

Figura 1.7. Composición de las mesas de trabajo en cuestiones de políticas de integridad en Argentina..... 34

Figura 1.8. Composición de la Comisión de Integridad y Transparencia 35

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

Recuadros

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

Recuadro 5.6. Oficina del Auditor General de Columbia Británica – Seguimiento de las recomendaciones de auditoría	187
Recuadro 5.7. Transparencia – Oficina del Auditor General de Canadá.....	188
Recuadro 6.1. Deberes y principios relativos a la integridad para servidores públicos de Argentina.	199
Recuadro 6.2. Determinación de sanciones proporcionales al incumplimiento de políticas de conflicto de intereses	202
Recuadro 6.3. Sanciones disciplinarias administrativas en determinados países miembros y socios de la OCDE	204
Recuadro 6.4. Imposición de sanciones a entes privados dentro del régimen disciplinario de México	205
Recuadro 6.5. Consejo Nacional de Disciplina y SisCor de Brasil	207
Recuadro 6.6. Garantizar la cooperación entre instituciones: El Convenio Marco Tripartito de Cooperación Interinstitucional de Perú	211
Recuadro 6.7. Recopilación, publicación y elaboración de datos sobre sanciones disciplinarias en Colombia y Brasil.....	213
Recuadro 6.8. Posibles indicadores clave de rendimiento para evaluar los regímenes disciplinarios administrativos	215
Recuadro 6.9. Proporcionar orientación sobre asuntos disciplinarios.....	218
Recuadro 7.1. Definiciones de lobby en la legislación nacional: Los casos de Austria, Polonia y Eslovenia	229
Recuadro 7.2. Coordinando y subiendo información sobre el lobby en Chile	232
Recuadro 7.3. Apoyando un cambio cultural hacia la normativa de lobby en Irlanda.....	233
Recuadro 7.4. Carta de Derechos del BNP Paribas para la representación responsable ante las autoridades públicas	235
Recuadro 7.5. Sanciones por incumplimiento de la Ley de Lobby o el Código de Conducta de los Lobistas de Canadá.....	237
Recuadro 7.6. Normativa sobre publicidad oficial en Canadá	240
Recuadro 7.7. Integración de la tecnología en la administración electoral en Estonia.....	249
Recuadro 7.8. Equipos de cumplimiento de la India	249
Recuadro 7.9. Tipos de participación de partes interesadas	260
Recuadro 8.1. La Comisión de Alto Nivel Anticorrupción de Perú: Campaña #Peruanosdeverdad...	275
Recuadro 8.2. Fraseo y encuadre: sí importa cómo hablamos de integridad	276
Recuadro 8.3. Orientación normativa sobre acreditación en el Reino Unido.....	280
Recuadro 8.4. Involucrar a los estudiantes austríacos en ejercicios interactivos de integridad y lucha contra la corrupción.....	285
Recuadro 8.5. Cambiando actitudes hacia la corrupción mediante la educación en Lituania	286
Recuadro 8.6. Capacitación a los docentes para la enseñanza anti-corrupción en Lituania.....	288
Recuadro 8.7. Crear clases y un ámbito escolar abiertos	289
Recuadro 8.8. Iniciativa Académica Anticorrupción (ACAD) de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)	291
Recuadro 8.9. La Declaración de Poznan.....	292

Siga las publicaciones de la OCDE en:



http://twitter.com/CECD_Pubs



<http://www.facebook.com/CECDPublications>



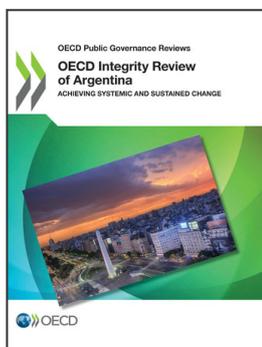
<http://www.linkedin.com/groups/CECD-Publications-4645871>



<http://www.youtube.com/oecdlibrary>



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



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), "Prólogo", in *OECD Integrity Review of Argentina: Achieving Systemic and Sustained Change*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/75259e01-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.