

UNIVERSIDAD DEL CEMA
Buenos Aires
Argentina

Serie
DOCUMENTOS DE TRABAJO

Área: Ética y Negocios

**EL CAMINO HACIA UNA GESTIÓN
DE LA INTEGRIDAD**

Adriana Delle Donne

Agosto 2018
Nro. 646

https://ucema.edu.ar/publicaciones/doc_trabajo.php
UCEMA: Av. Córdoba 374, C1054AAP Buenos Aires, Argentina
ISSN 1668-4575 (impreso), ISSN 1668-4583 (en línea)
Editor: Jorge M. Streb; asistente editorial: Valeria Dowding <jae@cema.edu.ar>

EL CAMINO HACIA UNA GESTIÓN DE LA INTEGRIDAD.

Adriana Delle Donne*

RESUMEN

Argentina se encuentra a la espera de su inclusión como miembro pleno de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo –OCDE-. En este sentido ha presentado un Plan de Acción 2016/2017, que incluye reformas en áreas de políticas públicas, con el objetivo de fortalecer el crecimiento económico, la competitividad y las instituciones.

Sin dudas, uno de los puntos fundamentales que la OCDE fomenta y trabaja en los países miembros o candidatos a serlo, es la integridad pública. Si bien, la Oficina Anticorrupción ha solicitado la realización de un diagnóstico a la mismísima OCDE, este trabajo avanza sobre el tema a fin de analizar las fortalezas y las debilidades que tiene el Gobierno Nacional en cuanto a poder sostener en el tiempo una gestión basada en la integridad, tal como recomienda la OCDE.

En estos días el tema está en agenda pública, debido a la aparición de cuadernos en los que un chofer relata distintos circuitos de retorno de dinero. Mientras empresarios y ex funcionarios desfilan por los tribunales, la sociedad se sorprende por las revelaciones exigiendo justicia y el castigo correspondiente. Es el momento justo para repensar y mejorar en cuanto a la integridad, a fin de evitar que una situación similar se de en el futuro.

SUMMARY

Argentina is waiting its inclusion as a fully member of The Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). In this respect, Argentina has presented an Action Plan 2016/2017 that includes public policies reforms in order to reinforce economic growth, competitiveness and the institutions.

One of the key point OECD works on their members is the public integrity. Even though anti-corruption agency ask OECD for a diagnose, this work focuses on the strength and deficiencies of the National Government of Argentina in maintain a governance rooted on integrity over time, OECD recommends.

Nowadays integrity is in public opinion, because of the appearance of notebooks where a driver wrote money circuits. While lot of businessman and ex government officials state en court, the society is surprised of the revelations and demands justice and punishment. Is the right time to rethink and became better at integrity, in order to avoid a similar situation in the future.

Palabras clave: integridad, corrupción, gestión pública, ética pública, valores.

* Los puntos de vista del autor no necesariamente representan la posición de la Universidad del CEMA.

EL CAMINO HACIA UNA GESTIÓN DE LA INTEGRIDAD.

Adriana Delle Donne

Ética, ética aplicada, ética pública, integridad, corrupción

La **ética** es la parte de la filosofía que trata la moral y las obligaciones del hombre¹; a lo largo de más de veinticinco siglos de discusiones y análisis no se ha llegado a un acuerdo con referencia a criterios de universalidad, teoría de aplicación ni metodología para encarar un razonamiento moral que permita a una persona decidir frente a los dilemas éticos que se le presentan.

En un mundo globalizado, con muchas facilidades de acceso a la información y a los datos, con barreras culturales que se van tumbando, con mercados y empresas en busca de mayores resultados económicos, con Estados fuertes y Estados muy débiles, con países de distinto grado de desarrollo social y económico, pareciera que la ética, que refleja los valores de las personas y de las sociedades a través de su comportamiento, debiera tomar un papel mucho más preponderante.

A diario, en las relaciones personales, en los negocios, en el ámbito laboral, en la política y en muchas otras cuestiones que tienen que ver con la vida, nos enfrentamos a dilemas en los cuales debemos decidir un camino de acción, que puede ser calificado como “bueno”, “malo”, “correcto” o “incorrecto”. La **Ética** o filosofía moral, encuentra su objeto de estudio en la reflexión sobre las acciones morales, es decir, estudia el comportamiento moral de los seres humanos. Puede dividirse en cuatro grandes áreas: a) ética normativa, b) meta-ética, c) **ética aplicada** -que utiliza los principios de la ética normativa en situaciones de la vida real- y d) ética descriptiva.

Algunos de los principales desarrollos de la ética aplicada se dieron en temas referidos a problemas sociales y políticos, desigualdades económicas y distribución de los recursos. Con posterioridad, y debido a los avances en materia de investigación científica, se

¹ Aunque los términos ética y moral etimológicamente tienen el mismo significado, hábito o costumbre, la historia de estas expresiones nos advierte que *ethos* que proviene del griego, se refiere al comportamiento de los individuos derivado de su propio carácter, mientras que *mos*, de raíz latina, alude a las costumbres que regulan los comportamientos en un determinado grupo social.

Más allá de esta diferencia, en los distintos ámbitos de la vida cotidiana, social, periodístico e inclusive académico, ambos términos son utilizados indistintamente. Por lo tanto, a los fines de este trabajo los consideramos como sinónimos.

vieron mejoras en el área de las ciencias biomédicas, especialmente en medicina y genética.

De la mano del progreso y de las nuevas tecnologías, la ética aplicada se relaciona con temas de alta sensibilidad en las comunidades, tales como la ecología, el comienzo y el fin de la vida humana, la manipulación genética, la corrupción, la actuación de las empresas, el papel de las instituciones, el accionar de los profesionales, las minorías, la contaminación, etc.

Si bien históricamente los filósofos se han inclinado hacia la posibilidad de hallar una ética de tipo universal, existe acuerdo con referencia a las influencias de las particulares condiciones de tiempo y lugar en las que se desarrollan los hechos.

Con referencia a la aplicación práctica de la ética, debemos observar el contexto, analizando principalmente el caso que evaluamos. En este sentido, la ética aplicada no queda restringida a lo que “está bien” o “está mal”, sino que amplía su horizonte para evaluar lo que es apropiado hacer en el caso concreto que se trata. Como explica Hans Küng² “lo moral no es simplemente lo que es bueno o correcto en abstracto, sino lo que es bueno o correcto en el caso concreto: lo que es apropiado”.

Particularmente, la **ética pública** se refiere a la aplicación de los principios de la ética normativa en el ámbito público. Resulta de fundamental importancia, comprender que en este concepto está incluida la idea de que las decisiones y acciones que se toman en el ámbito público deben basarse en lo que mejor sirve a los intereses de la comunidad, en contraposición a los intereses personales del funcionario que toma la decisión o a los intereses políticos de la clase dirigente. Se refiere al comportamiento moral de los funcionarios que actúan en el sector público, ya sean políticos o personal de carrera.

Ahora bien, teniendo en cuenta la natural vinculación del sector público con los otros sectores de la comunidad –básicamente el sector social y el privado- entendemos que la ética pública no queda encerrada en los límites gubernamentales, sino que abarca - aunque de manera diferente - a la comunidad en su conjunto.

Con una mirada histórica, tal como explica Bautista³ el escándalo que terminó con la renuncia del presidente Nixon⁴ en 1974, puso en agenda el tema de la ética pública, ya

² Küng, H., **La crisis económica global hace necesaria una ética global. El manifiesto por una ética económica global**, Global Ethics Foundation, 2009.

³ Bautista, O. D. **Ética Pública y Buen Gobierno. Principales modelos y estado de la cuestión**, IADEM, 2007.

que se mostró -y se demostró- que los funcionarios pueden tener conductas inmorales. Como, en términos generales, después de los grandes y mediáticos escándalos sobrevienen las decisiones, en los Estados Unidos, en 1978, se crea la Oficina de Ética en el nivel federal, y se promulga la Ley de Ética en el Gobierno: The ethics in Government Act.

De allí en más, diferentes organismos de carácter nacional / internacional, desarrollaron distintas acciones que dieron un lugar preponderante al tema ética pública en sus diversos aspectos que van desde el comportamiento de los funcionarios hasta las decisiones sobre las políticas públicas.

A su vez, se crearon en gran número, distintas Organizaciones No Gubernamentales que trataban la ética en general y, particularmente, la ética pública.

Desde el Primer Congreso Internacional de Ética Pública de 1994, se puso de manifiesto por un lado, la insuficiencia de la norma penal para incorporar pautas constructivas que sirvan como incentivo y estímulo al funcionario y, por el otro, la conveniencia de contar con medidas de naturaleza positiva: *criterios constructivos de conducta que tengan en cuenta que la inmensa mayoría de los cargos y funcionarios públicos son personas cuyo comportamiento en el ejercicio de sus funciones se basa fundamentalmente en la honradez*, tal como señala Catalá Polo⁵.

Como resultado, los países dictaron distintos tipos de ordenamientos jurídicos, tales como leyes, reglamentos, códigos, y crearon diferentes organizaciones para hacerlos cumplir, con resultados evidentemente disímiles. Desde esta perspectiva, La ética pública exige el respeto de un conjunto de ideales normativos establecidos para dar cumplimiento a los objetivos del Gobierno.

La pregunta que cabe formularse es si la ausencia de ética pública es igual a corrupción, tal como afirma Moreno Ocampo⁶: cuando en nuestros países hablamos de ética, en realidad nos estamos refiriendo a la corrupción, término que sintetiza el principal malestar político de la América Latina de fin de siglo.

El término corrupción, no tiene una descripción internacionalmente aceptada. Por ejemplo,

⁴ “Watergate” fue un [escándalo político](#) en los [Estados Unidos](#) ocurrido en [1972](#) durante el mandato de [Richard Nixon](#), quien finalmente renunció a su cargo el [8 de agosto](#) de [1974](#).

⁵ Catalá Polo, R., **Ética del Servicio Público**, Jornadas sobre ética pública, Madrid, 1997

⁶ Moreno Ocampo, L., En defensa propia, como salir de la corrupción, Bs. As., Sudamericana, 1993.

Para la Real Academia Española, tenemos que:

4. f. Der. En las organizaciones, especialmente en las públicas, práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores.

También encontramos que Al Capone decía:

“Corrupción” -prosiguió- es una palabra común en la actual América. Es la ley que rige donde no se obedece otra ley. (...) Es que hoy día la gente no respeta nada. Antes poníamos en un pedestal la virtud, el honor, la verdad y la ley. Educábamos a nuestros hijos de modo que respetaran las cosas.”

En la faz académica, las definiciones que podemos encontrar son variadas.

La OLACEFS⁷, en 1994, se aproximaba al concepto de corrupción remarcando las siguientes cuestiones:

- Se encuentra comprendido en este concepto, todo acto contrario a la ética que se realice en el manejo de los bienes sociales o de los fondos públicos o de los intereses de la administración pública.
- Se hace referencia a una alteración, un apartamiento de un estado de cosas que podríamos reputar de ideal. Dentro de ese estado ideal, el Estado funciona respondiendo a las necesidades de la sociedad contemplada en su conjunto. Los medios se adecuan a los fines y estos involucran a la sociedad toda.
- La alteración de la relación medio-fin social, por un medio-fin individual, dentro de la esfera estatal, provoca repercusiones en ese estado ideal, entonces se puede hablar de corrupción.

Por otra parte, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción fue establecida en 2003 como el primer instrumento mundial para la prevención y lucha contra la corrupción. Esta Convención es un instrumento jurídicamente vinculante, logrado en una amplia participación y consenso de los Estados signatarios, el sector privado y la sociedad civil. La particularidad de este texto es la decisión de no incluir una definición exacta de la corrupción, pero sí enumerar los términos relacionados, tales como soborno, extorsión, peculado, apropiación indebida u otras formas de desviación de bienes, el tráfico de influencias, abuso de funciones y enriquecimiento ilícito. El

⁷ OLACEFS: Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores.

documento también menciona delitos tales como malversación, apropiación indebida, blanqueo de dinero, obstrucción de la justicia y la participación activa, intento o como cómplice, colaborador o instigador, en un delito de corrupción.

En la práctica, los Gobiernos intentan compatibilizar los distintos intereses colectivos de los actores –stakeholders- involucrados directa o indirectamente en las políticas, teniendo presente que la razón primigenia es alcanzar el bienestar general, y sabiendo que no todos saldrán beneficiados. En este contexto, cuando un gobierno intenta aplicar una determinada política pública enfrentará una serie de dilemas éticos que involucran a los distintos stakeholders y a sus intereses, entre los que encontramos: la comunidad - que puede actuar a través de asociaciones, organizaciones, grupos, o bien individualmente; empresas nacionales, internacionales, corporaciones, PyMES, pequeños productores, y toda otra actividad productiva; otros niveles de gobierno: provinciales, municipales; medios de comunicación; partidos políticos; organismos internacionales -tales como NU, OEA, y de tipo financiero, como BID, BM, BIRF. Estos y otros actores, legitimados o no, tienen intereses particulares e intentan aprovechar su posición relativa. En este esquema, es común observar que se dan alianzas o enfrentamientos temporarios que obligan a realizar un proceso de negociación casi permanente que determine la posibilidad de aplicación de determinada política pública. El punto central es la identificación de cada actor, el vínculo que tiene con el Gobierno y el grado de poder que representa.

En este esquema, las autoridades que decidan diseñar e implementar una política pública, se enfrentan, al menos, a las siguientes cuestiones que tienen un costado ético, por ejemplo:

- ¿Cómo se define en la práctica “el bien común”?
- ¿Cómo se armonizan los intereses y expectativas de estos actores? ¿Cuáles hay que privilegiar?
- ¿Qué se hace con la insatisfacción de algunos de los actores?
- ¿Cómo se trata a los particulares perjudicados por la política pública?
- ¿Cómo se definen las políticas de Estado que tienen mayor duración que los períodos de gobierno? ¿Cómo se conforma la agenda pública?

- Ante los recursos que por definición son escasos, ¿que se prioriza? Por ejemplo, se destina mayor presupuesto relativo a salud o a educación?
- ¿Cuáles son los canales de comunicación y contacto entre el gobierno y los distintos actores?

Cabe mencionar, que existe una imposibilidad fáctica para conocer a todos los protagonistas, sus vínculos e intereses, y más aún, para satisfacer a todos. Estas cuestiones corresponden a lo que denominamos *ética de las políticas públicas*.

Una vez establecida la política pública, corresponde analizar las estructuras administrativas para la puesta en marcha. Pensamos a la burocracia en el sentido de Weber⁸. Para él, las organizaciones formales poseen: estructura racional, especialización de las funciones, orientación a objetivos. Estas características comunes definen la burocracia. Para este autor, burocracia y eficacia son sinónimas.

Weber dividió a los funcionarios de esta burocracia, en dos categorías bien distintas aunque no excluyentes “funcionarios políticos” y “funcionarios profesionales”. Los funcionarios políticos pueden ser transferidos, despedidos o “puestos a disposición” en cualquier momento, y tienen la responsabilidad de la administración interna del país.

Desde un análisis ético de las organizaciones, uno de los principales problemas que debe enfrentarse en la ejecución de la política es el de la relación entre estos dos niveles de funcionarios. Las principales cuestiones de orden ético que pueden presentarse a nivel de la organización, son las siguientes:

- ¿Cómo se armonizan los intereses entre los funcionarios políticos y los profesionales?
- ¿Hay límites a la “obediencia debida”?
- ¿Cómo hace el funcionariado político para imponer sus consideraciones éticas? ¿existen – o deberían existir - valores éticos que se mantienen ante los cambios de gobierno?
- Ante un caso de connotaciones éticas ¿Cuáles son las herramientas para proteger al denunciante y al denunciado?

⁸ Maximilian Carl Emil Weber (1864 – 1920). Filósofo, economista, jurista, historiador, politólogo y sociólogo alemán. Sus principales obras son: *La ética protestante y el espíritu del capitalismo* (1903); *Economía y sociedad* (obra póstuma).

Estas y otras cuestiones se dirimen en la esfera de la ética pública.

En el último punto de análisis, encontramos –por fín- a las personas, que tienen sus propios valores, principios, experiencia, educación, etc. Las personas, en tanto forman parte del contexto e integran la organización, pueden tener distintos conflictos, particularmente, los que se refieren al choque de valores propios con los de la organización. Estas cuestiones entran en la ética personal: hay cuestiones que las personas no harían a pesar del contexto y de las circunstancias.

Vemos, entonces, que el problema de la ética pública, es complejo: las organizaciones públicas se integran con personas que tienen sus valores; la misma organización pública tiene sus propios valores (que pueden no coincidir con los personales), y deben trabajar para la propia comunidad (que, en el mejor de los casos, tiene una mayoría que determina el ranking de valores) tratando de conseguir el “bien común” (que no tiene una traducción exacta en acciones que hay que realizar), entendiendo y aplicando las indicaciones del político de turno (que puede no estar de acuerdo), todo esto en un contexto donde las relaciones con otras instituciones (particularmente, las privadas) están plagadas de tentaciones.

Si existe una conducta corrupta del agente estatal, en la mayoría de los casos, es interactiva con la de un particular. Por ello, cuando se acuerdan precios para una licitación pública, se evitan multas, inspecciones o controles, se abusa de los recursos del Estado, se evaden impuestos, se niega información, y otras tantas cuestiones, sin dudas, se viola la ética pública, tanto por el funcionario como por el ciudadano.

La integridad como camino

La palabra “integridad” deriva del latín *integrītas*, y se refiere a algo o alguien que no está contaminado, o no está dañado. Para la OCDE la “integridad” es un concepto de acción que implica la aplicación de valores aceptados y el respeto a las normas en el accionar diario de las organizaciones del sector público. Sin embargo, en el funcionamiento de las organizaciones públicas, podemos observar que existen fraude, soborno, corrupción, malversación de fondos, y muchas otras conductas no deseadas por la comunidad en su conjunto. Para limitar estos comportamientos, la OCDE propicia un marco general de Integridad que permite fomentar la ética y la resistencia a la corrupción en las organizaciones del sector público.

La gestión ética es asumida como la “gestión de la integridad”, entendiendo que ésta no sólo es la base fundamental de un buen gobierno, sino que también es condición necesaria para generar confianza y ser eficaz.

A partir de estos conceptos, podemos enfocar la corrupción desde distintas miradas, a saber:

a) Desde la *percepción social*, podemos distinguir la corrupción negra, gris y blanca, en función del rechazo o tolerancia que la sociedad tiene respecto de determinadas conductas, tal como lo define Arjona Trujillo⁹. Así, la corrupción negra es la que obtiene el repudio de la mayoría de la sociedad, la blanca es la generalmente admitida o tolerada¹⁰, y la gris en la que existen discrepancias. Pareciera que en el caso de la corrupción negra, como existe un acuerdo de toda la comunidad respecto de su rechazo, estas acciones estarían incorporadas a las normas como un delito.

b) Desde una *perspectiva organizacional*, entendemos que la corrupción encuentra terreno fértil cuando los funcionarios públicos tienen amplio poder discrecional, poca responsabilidad, escasa probabilidad de detección y castigo, e incentivos perversos¹¹.

Amplio poder discrecional, hace referencia a la pirámide organizacional: los niveles más altos de la organización pública están más expuestos a encontrar situaciones de dudosa ética. De todas formas, esto no quiere decir que los niveles bajos no exista la corrupción o no haya que combatirla. Sencillamente, esta corrupción entraría en los términos de la corrupción blanca.

Al decir “poca responsabilidad” estamos sintetizando los valores morales de la/las personas en cuestión. La dicotomía entre la ética pública y la ética personal, se hace evidente. Algunas personas con una intachable reputación personal mutan sus valores y sus prioridades en el ámbito laboral.

Con referencia a la escasa posibilidad de detección y castigo, hacemos referencia general al sistema de Justicia, desde el nivel administrativo hasta el judicial. La rapidez en imponer castigos ante actos de corrupción debería ser la norma general.

⁹ Cf. Arjona Trujillo, A. M., **La corrupción política. Una revisión de la literatura**, Madrid: Universidad Carlos III, 2002.

La autora cita a: Heidenheimer A. (1970). Political corruption. Readings on comparative análisis. New Brunswick, New Jersey: Transaction Back (2º edición 1978)

¹⁰ En Argentina, es común escuchar la frase “estos roban, pero hacen” que define vulgarmente, este tipo de corrupción.

¹¹ Para mayor profundidad del tema de los incentivos, ver Montuschi, L. **El problema de los incentivos. Lo económico vs. lo ético**, Serie Documentos de Trabajo, Universidad del UCEMA. 1 edición, 2011

Por último, los incentivos perversos, sintetizan no sólo las cuestiones que hacen a la remuneración prevista para los cargos públicos, sino también a la alineación que debería existir entre los intereses de las organizaciones públicas y el trabajo de las personas, de modo de poder obtener, por ejemplo, recompensas adicionales por desempeño.

c) Podemos entender a la corrupción como el abuso del poder “público” en beneficio privado. Decimos que es un *acuerdo inmoral* entre un corruptor y un corrupto, que buscan beneficios particulares o sectoriales por encima del bien común, que no podrían obtener de otra manera.

En función de la figura que se beneficia, podemos clasificar los excesos de funcionarios de gobierno de la siguiente forma:

- Uso del poder público en beneficio propio exclusivamente, por ejemplo, malversación, uso de información privilegiada,
- Uso del poder público en beneficio propio y de otra institución (empresa, Organización no gubernamental, otro Estado, partido político, etc.): soborno, fraude, compra de votos, agravios, captura del Estado y otros.
- No uso del poder público en situaciones de faltas evidentes, como por ejemplo, la economía informal, los vendedores públicos, las grandes ferias de falsificaciones, etc.

Entendemos por beneficio propio, no sólo un beneficio económico, sino en un sentido más amplio, que involucra también cuestiones tales como conseguir mayor poder, más relaciones, apoyo político, mejoras en el posicionamiento con un determinado sector, legitimidad, ayuda para otro proyecto, etc.

d) Con referencia a los *hechos propiamente dichos*, encontramos listados de situaciones que representan la corrupción. Por ejemplo, la Universidad de Chile, ha elaborado una base de datos de casos de corrupción¹² que contiene casos de Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México y Perú, entre los años 1998 y 2008. En ella, se incluyen los siguientes hechos: abuso de funciones / de autoridad, apropiación indebida, asociación ilícita, cohecho / soborno / extorsión, compra de votos, delitos aduaneros, delitos informáticos, delitos tributarios, ejercicio ilegal de la profesión, enriquecimiento ilícito, exportación / importación ilegal de material bélico o tráfico de armas, falsificación de

¹² Que puede consultarse en: <http://cdh.uchile.cl/corrupcion/busqueda.tpl>, enlace verificado en marzo 2014.

documentos / uso malicioso de documentos, fraude electoral, fraude / estafa al fisco, fraude / malversación de caudales públicos / peculado, homicidio, infracción a normas financiamiento electoral, intervención electoral, lavado de dinero, licitación pública fraudulenta, negociación incompatible/conflictos de intereses, obstrucción de la justicia / investigación, prostitución, secuestro, tráfico de estupefacientes, tráfico de influencias, trata de personas, utilización de información privilegiada, violación al secreto público.

En definitiva, estas visiones y conceptos sintetizan un efecto visible que llamamos “corrupción” y tienen en común un beneficio privado extraordinario. Cotidianamente hablamos de corrupción para referirnos a soborno, coima o enriquecimiento.

Parece simplista la posición de creer que existen “buenos funcionarios” que son éticos, y otros que son “malos funcionarios”. Obviamente, para ser un buen funcionario, hay que ser ético. ¿Alcanza? Evidentemente, no. Ser ético es una condición necesaria para ser un buen funcionario, pero no es suficiente. Hay que cumplir con condiciones de conducta e idoneidad para el cargo, tal como lo indica la Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional, en cumplimiento a lo establecido por la Constitución Nacional¹³.

Resulta interesante separar los conceptos corrupción e ilegalidad. En términos generales, ilegalidad se refiere a la violación de algún código de conducta establecido en la sociedad. Entonces, no todas las acciones ilegales son corruptas, por ejemplo el robo. A su vez, no todas las prácticas corruptas son ilegales, por ejemplo, desplazar de un determinado proyecto a una persona que no aprueba ciertos cambios que generarán una mayor facturación. En conclusión, corrupción e ilegalidad son términos independientes.

Por otra parte, si bien tampoco hay una uniformidad de datos, respecto de las consecuencias de la corrupción, encontramos importantes coincidencias sobre los impactos negativos que ésta produce en el crecimiento económico, el nivel del PBI per cápita, la asignación de recursos, la inversión, la competitividad y la eficiencia.

Las razones que llevarían a un gobierno a la aplicación de este tipo de programas, no se basan solamente en las cuestiones morales o éticas, sino también, a cuestiones

¹³ La Constitución Nacional en su artículo 14 bis establece la estabilidad del empleado público. El ejercicio de este derecho constitucional está reglamentado en la Ley 25.164 “Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional” que en su artículo 4 inc. b) establece como requisito para el ingreso “condiciones de conducta e idoneidad para el cargo”.

netamente económicas. Sin embargo, la OCDE¹⁴, afirma que la ética pública “es un prerrequisito y sostén de la confianza pública y la clave de un buen gobierno”.

El desarrollo precedente nos permite señalar, por un lado que la ética aplicada contiene a la corrupción pero no la incluye totalmente.

Por el otro lado, la corrupción es el síntoma y el resultado de que algo no funciona bien en la sociedad en su conjunto y en el Estado en particular. Tenemos una definición del término que representa un fenómeno complejo de raíz estructural, moral y cultural, con múltiples causas y efectos. Por lo tanto, la solución que se presente también será compleja y deberá contener todas las variables.

Dado el carácter de la corrupción, sus efectos pueden ser vistos en el plano social, legal, político y económico. Teniendo en cuenta las indefiniciones y la complejidad de las problemáticas abordadas, el éxito que pudiera obtenerse a través de la aplicación de un programa de control de la corrupción debería contener medidas en los cuatro planos, con acciones de distinto tenor y alcance, en función de la causa que se pretenda atacar.

Situación en el Estado Nacional de Argentina

Para analizar la situación del Estado Federal de la Argentina, seguimos el modelo establecido por la OCDE, adaptando un esquema de análisis que permita observar en la práctica aquellas cuestiones que componen dicho marco. Así, la OCDE determina: a) **Sistema de integridad** coherente y completo (compromiso de los altos directivos, determinación de las responsabilidades, estrategia basada en la detección de los riesgos a la integridad, y normas basadas en los valores del sector público), b) **Cultura de Integridad** (sociedad, liderazgo de los directivos, meritocracia, formación de los servidores públicos y apertura que permita discutir abiertamente los planteos de integridad) y por último c) **Rendición de cuentas** (gestión de riesgos, sanción, supervisión y participación).

En base a este modelo, en los párrafos siguientes analizamos los principales factores que lo componen. Con respecto al Sistema de Integridad, comenzamos por observar la decisión política de los líderes, factor considerado prioritario por la OCDE. En este sentido extraemos los párrafos pertinentes de los discursos expresados en cada asunción

¹⁴ OCDE, Confianza en el Gobierno – Medidas para fortalecer el marco ético en los países de la OCDE, 2000.

de los últimos presidentes constitucionales¹⁵, pronunciados ante la Asamblea Legislativa, a saber:

El presidente Alfonsín¹⁶, el 10 de diciembre de 1983, señaló:

“Pero queremos decir, también, que entre todas las áreas habrá un enlace profundo y fundamental: que una savia común alimentará la vida de cada uno de los actos del gobierno democrático que hoy se inicia: la rectitud de los procedimientos. Hay muchos problemas que no podrán solucionarse de inmediato, pero hoy ha terminado la inmoralidad pública. Vamos a hacer un gobierno decente. Ayer pudo existir un país desesperanzado, lúgubre y descreído: hoy convocamos a los argentinos, no solamente en nombre de la legitimidad de origen del gobierno democrático, sino también del sentimiento ético que sostiene a esa legitimidad.

Ese sentimiento ético constituye uno de los más nobles movimientos del alma. Aún el objetivo de construir la unión nacional debe ser cabalmente interpretado a través de la ética. Ese sentimiento ético, que acompañó a la lucha de millones de argentinos que combatieron por la libertad y la justicia, quiere decir, también, que el fin jamás justifica los medios.

Quienes piensan que el fin justifica los medios suponen que un futuro maravilloso borraré las culpas provenientes de las claudicaciones éticas y de los crímenes. La justificación de los medios en función de los fines implica admitir la propia corrupción, pero, sobre todo, implica admitir que se puede dañar a otros seres humanos, que se puede someter al hambre a otros seres humanos, que se puede exterminar a otros seres humanos, con la ilusión de que ese precio terrible permitirá algún día vivir mejor a otras generaciones. Toda esa lógica de los pragmáticos cínicos remite siempre a un porvenir lejano”.

El presidente Menem, el 8 de julio de 1989¹⁷, señaló:

¹⁵ En esta selección, no hemos considerado los discursos de los Presidentes que asumieron a fines de 2001: Duhalde, Caamaño, Rodríguez Saa, Puerta.

¹⁶ VER <http://www.parlamentario.com/noticia-68393.html> . Enlace verificado en julio de 2018

¹⁷ http://archivohistorico.educ.ar/sites/default/files/IX_13.pdf Enlace comprobado en febrero 2015.

“Vamos a sentar las bases de un Estado para la defensa nacional, y no para la defensa del delito o de la coima.

Vamos a refundar un Estado para el servicio del pueblo, y no para el servicio de las burocracias que siempre encuentran un problema para cada solución.

La eficacia social, la participación de toda la ciudadanía, la sana administración, el protagonismo del usuario y la anulación de toda clase de feudo, serán instrumentos vitales para transformar a nuestro Estado.

Un Estado que agoniza como esclavo de unos pocos, en lugar de paliar las necesidades de quienes más sufren.

No vamos a protagonizar un gobierno autoritario. Vamos a protagonizar un gobierno con autoridad.

Y para que la autoridad sea genuinamente autoridad, debe tener sólidas bases morales.

Crear que nuestra crisis es solamente política o económica, es una simplificación. Nuestra crisis es profundamente moral, y corroe a amplios sectores de nuestra comunidad.

Vivimos una instancia terminal, que debemos eliminar a tiempo, porque corremos peligro de disolución.

Que una sociedad sea inmoral, es grave. Pero esa inmoralidad trae en sí misma otro mal: que una sociedad no sea realmente una sociedad.

Porque la corrupción administrativa es un acto verdaderamente criminal, que como tal hay que señalar ante la conciencia y la opinión de nuestra ciudadanía.

La Argentina tiene que dejar de ser el país de los grandes negociados, y tiene que pasar a ser el país de los grandes negocios”.

Por su parte, el Presidente de la Rúa el 10 de diciembre de 1999¹⁸, anunció:

¹⁸ <http://www.fmmeduacion.com.ar/Sisteduc/Criticas/generallach7.htm> Enlace verificado en febrero 2015.

“La transparencia, la honestidad, la austeridad, la lucha permanente contra cualquier forma de corrupción, la convicción profunda de servir a la gente y no a sí mismos o a grupos privilegiados a la sombra del poder será un presupuesto insoslayable de mi gestión.

Desde el presidente de la Nación hasta el último agente del Estado, la vigencia de estos principios es el punto de partida para el nuevo camino.

Pero el proyecto sería limitado si se orientase sólo a recuperar las reglas de moralidad que a todos nos vienen de la familia y de la escuela. Quienes se hayan apartado o se aparten de esas normas elementales para todo gobernante o funcionario serán sometidos a los jueces de la Nación. Honorable Asamblea: para este presidente lo importante no es el aplauso que naturalmente se recibe en el momento de llegar y asumir sino el que pueda recibir en el momento de dejar la función y entregar el mando a otro presidente elegido por el pueblo. Esa será la medida para saber si he cumplido con mi deber frente a mis compatriotas”.

También el Presidente Néstor Kirchner el 25 de mayo de 2003¹⁹, expresó:

“Por mandato popular, por comprensión histórica y por decisión política, ésta es la oportunidad de la transformación, del cambio cultural y moral que demanda la hora. Cambio es el nombre del futuro.

La calidad institucional supone el pleno apego a las normas, en una Argentina que por momentos aparece ante el mundo como un lugar donde la violación de las leyes no tiene castigo legal ni social.

Rechazamos de plano la identificación entre gobernabilidad e impunidad que algunos pretenden. Gobernabilidad no es ni puede ser sinónimo de impunidad. Gobernabilidad no es ni puede ser sinónimo de acuerdos oscuros, manipulación política de las instituciones o pactos espurios a espaldas de la sociedad.

Este combate es una tarea conjunta del Poder Ejecutivo, el Congreso y el Poder Judicial, pero también de la sociedad porque no podemos ignorar que

19

http://www.elhistoriador.com.ar/documentos/miscelaneas/discurso_de_nestor_kirchner_25_de_mayo_de_2003.php Enlace verificado en febrero 2015.

es de esa misma sociedad de donde provienen los hombres y mujeres que integran las instituciones públicas y privadas.

Cambio responsable, calidad institucional, fortalecimiento del rol de las instituciones con apego a la Constitución y a la ley y fuerte lucha contra la impunidad y la corrupción deben presidir no sólo los actos del gobierno que comenzaremos sino toda la vida institucional y social de la República.”

La presidente Cristina Kirchner, el 10 de diciembre de 2007²⁰, señaló:

“Creo también que no solo las instituciones del Estado en sus tres poderes deben abordar la reconstrucción de este nuestro país, creo que también otros estamentos de la sociedad, empresariales, dirigenciales, medios de comunicación deben saber que el hecho de no integrar el espacio público gubernamental, no los exime también de la tarea y de la responsabilidad que a cada uno de aquellos argentinos que tiene un poco más de poder, bastante más poder -diría yo- que el resto de los ciudadanos, tienen también obligación moral de construir un país distinto.

Nos debemos también un relato diferente de nosotros mismos los argentinos, no autocomplacencia, no de ocultamiento, pero sí el necesario reconocimiento a los logros obtenidos y, en todo caso, a marcar lo que falta, pero reconocer lo que se ha logrado.

También creo que la sociedad es parte importante. No se puede cambiar un país únicamente con un buen gobierno en sus tres poderes. Para cambiar un país hace falta un buen gobierno y una buena sociedad, donde cada uno de los ciudadanos sepa que todos los días cuando toma decisiones, está también construyendo el modelo de sociedad en la que quiere vivir.

Debemos interpelarnos cada uno de nosotros, más allá de los lugares que ocupemos, como ciudadanos qué hacemos todos los días para ser un poco mejores y entonces vivir en un país mejor. Esto no significa diluir responsabilidades, sino simplemente que cada uno se haga cargo de la que le corresponde en la construcción de una sociedad diferente. Pero instituciones

²⁰ <http://www.cfkargentina.com/asuncion-de-cristina-kirchner-10-de-diciembre-de-2007/> Enlace verificado en febrero 2015.

y sociedad solo se reconocen cuando pueden lograr objetivos de mejorar la calidad de vida de la gente”.

Por último, el Presidente Mauricio Macri, el 10 de diciembre de 2015²¹ expresó:

“Quiero hacer especial énfasis en otra intención básica del período que hoy empieza. Este gobierno va a combatir la corrupción. Los bienes públicos pertenecen al conjunto de los ciudadanos y es inaceptable que un funcionario se apropie de ellos en beneficio propio. Voy a ser implacable con todos aquellos que de cualquier partido o filiación política, sean propios o ajenos, dejen de cumplir lo que señala la ley. No habrá tolerancia con esas prácticas abusivas. No hay principio ideológico que pueda justificarlas. Los bienes de la Argentina son para todos los argentinos y no para el uso incorrecto de los funcionarios”.

Vemos que todos los Presidentes han comunicado ante la Asamblea Legislativa, una fuerte decisión política de establecer una gestión de integridad, ¿se ve reflejada esta decisión en los temas concretos?. Para contestar esta pregunta, seguimos analizando los temas principales que establece el modelo de la OCDE.

Las normas a que hace referencia, incluyen no sólo el marco legal establecido, sino también que los valores del sector público se encuentren reflejados en la normativa. Con referencia a los valores, Felcman²² realizó investigaciones para la construcción de un marco teórico que permitiera analizar la cultura organizacional de la Administración Pública, basando su análisis en los aportes de Schein²³, Hofstede²⁴ y Kilmann²⁵. Desarrolla un marco conceptual en el que determina tres niveles de análisis de la cultura organizacional, en el cual, el primer nivel corresponde a los valores laborales, que son las convicciones que los miembros de una organización tienen en cuanto a preferir cierto estado de cosas por encima de otros. Según su propia definición, “los valores tienen intensidad y dirección. Matemáticamente hablando, tienen tamaño y signo²⁶; pueden ser representados por flechas a lo largo de una recta. Si sostenemos un valor,

²¹ VER: <https://www.lanacion.com.ar/1852996-transcripcion-completa-del-discurso-de-mauricio-macri> enlace verificado en agosto de 2018

²² Felcman, I. **Los aportes de estudios empíricos cuantitativos**. IV Simposio Nacional de Análisis Organizacional y II del Cono Sur. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Económicas, UBA, 1999.

²³ Schein, E. **La cultura empresarial y el liderazgo**. Barcelona: Plaza y Jana Editores, 1988

²⁴ Hofstede, G. **Culture's Consequences - International Differences in Work - Related Values**. Londres: Sage Publications, 1980

²⁵ Kilmann, R. **Corporate Transformation**. San Francisco, EE.UU, Jossey Bass, 1988.

²⁶ En forma matemática son vectores, ya que tienen dirección, módulo y sentido.

esto significa que la cuestión involucrada tiene cierta relevancia para nosotros (intensidad) y que también identificamos ciertos estados como buenos y otros como malos. Por ejemplo, en algunas sociedades primitivas, la “brujería” era un valor relevante y bueno; en el Medioevo era relevante y malo. Contemporáneamente, para muchos de nosotros es simplemente irrelevante”.

Este marco teórico se completa con los trabajos de campo realizados por Blutman²⁷, para concluir que:

- Los empleados públicos trabajan para satisfacer sus necesidades básicas, para garantizarse un ingreso salarial y por la estabilidad laboral.
- Las categorías de autorrealización y reconocimiento social tienden a estar muy poco integradas a la cultura organizacional.
- El nivel de individualismo definido como la necesidad de éxito y de enfrentamiento a desafíos personales, tiende a emparentarse con “lo privado”, como valor contrario a “lo público”.
- La organización de las relaciones laborales no contiene un incentivo para la superación y el éxito individual, sino parece reforzarse con valores sociales de tener una buena relación con el jefe que se asocia a la posibilidad de permanecer en el empleo.
- En este tipo de organizaciones caracterizadas por la rigidez y la sobreabundancia de reglamentos que indican cómo deben hacerse las cosas, los empleados valoran la libertad.
- Con respecto a la cooperación grupal, señalan que a partir de los procesos de reforma, crisis sociales, políticas y económicas, los lazos de solidaridad cedieron terreno a la competencia, la desconfianza y el individualismo. La percepción es que “cada uno cuida su quinta”.
- Gran parte de los entrevistados ha manifestado su voluntad de jubilarse en el Estado.
- De los valores laborales medidos, “trabajo importante para la comunidad” no se encuentra dentro de los 7 más seleccionados que marcan los valores centrales.

²⁷ Blutman, G. La Reforma y Modernización del Estado en Argentina: el papel de la cultura organizacional. Tesis Doctoral. Buenos Aires, 2009.

Del mismo modo, Catoira²⁸ alerta sobre los comportamientos informales: “es posible observar en la Administración Pública un conjunto de comportamientos guiados por normas no previstas por el sistema formal, que influyen de manera decisiva en la forma de concebir y actuar al interior de la misma: ciertos códigos no escritos, ciertas reglas invisibles. Estas conductas ponen en evidencia la falta de acatamiento a las normas legales, el apego a la informalidad y la baja orientación a la búsqueda del bienestar general por parte de las organizaciones encargadas de ejecutar y gestionar las políticas públicas”²⁹. En el mismo trabajo, concluye que “La Administración Pública (AP) no ofrece un marco normativo ordenado para el comportamiento de los empleados en el ámbito público, sino que es más bien una fuente de desorden. No crea condiciones para generar certezas en cuanto al comportamiento. Existen una cantidad de leyes y decretos que no sólo serían imposibles de aplicar de forma rigurosa sino también indeseable, debido a que son disposiciones obsoletas que ya no se corresponden con valores y costumbres de la sociedad. También existen otras tantas normas heterogéneas y hasta contradictorias, para reglamentar las mismas situaciones. A esta falta de transparencia y claridad en las normas, se agregan las incalculables excepciones que ponen un límite a la generalidad y obligatoriedad de las normas para ciertos grupos. Esto da lugar a un margen de discrecionalidad ilimitado e incontrolable. Dichas normas contribuyen a desorientar y a confundir a los empleados. En definitiva, el derecho formal está muy lejos de constituir un marco confiable para las actividades cotidianas de los empleados públicos y para la regulación de sus comportamientos. Las leyes muestran una debilidad desde el punto de vista técnico, se las aplica según criterios parciales y su infracción es raramente sancionada”.

Según Isuani³⁰ la falta de apego a las normas no es un rasgo exclusivo de la Administración Pública, sino que es un fenómeno que abarca a la sociedad en su conjunto de tal forma que se ha convertido en una costumbre. Su razonamiento lleva a la afirmación que existen costumbres que pueden clasificarse como incivilizadas o poco éticas. Las causas de estas transgresiones se basan en 1) la debilidad estatal para fiscalizar y sancionar; 2) la baja valoración de lo legal y 3) el pesimismo sobre la eficacia de la justicia.

²⁸ Catoira, P. **Burocracia y Anomia. Un análisis de la informalidad en el comportamiento de los empleados estatales**. V Congreso de Administración Pública. San Juan, mayo 2009.

²⁹ Subrayado propio.

³⁰ Isuani, A. **Anomia social y anemia estatal**. II Congreso Nacional de Ciencia Política. Mendoza, noviembre de 1995.

Si analizamos al Estado, con referencia a las normas éticas del Servicio Público, encontramos que a partir de la reforma de la Constitución Nacional realizada en 1994, el artículo 36 en sus 2 últimos párrafos, establece lo siguiente:

“Atentará asimismo contra el sistema democrático quien incurriere en grave delito doloso contra el Estado que conlleve enriquecimiento, quedando inhabilitado por el tiempo que las leyes determinen para ocupar cargos o empleos públicos.

El Congreso sancionará una ley sobre ética pública para el ejercicio de la función”.

En términos generales este artículo trata sobre las cuestiones que pueden afectar el orden institucional y el sistema democrático, equiparando a la ética pública como un bien necesario para salvaguardar la democracia³¹.

Revisando los debates que se dieron en la Asamblea Constituyente, notamos que los Constituyentes se referían específicamente a la necesidad de controlar “la corrupción”, en la creencia que la corrupción atenta contra el sistema democrático, al igual que la sedición.

Algunos Convencionales proponían avanzar un poco más, estableciendo en la norma constitucional el juicio de transparencia, a fin de juzgar a todos los funcionarios que administrando fondos públicos hayan abusado de esta responsabilidad, moción que no obtuvo mayoría³².

Además, la Argentina ratificó por Ley³³ la Convención Interamericana contra la Corrupción, y años más tarde, la Convención sobre la Lucha contra el Cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros, entre otros instrumentos supra nacionales.

³¹ Es de mencionar que antes de la reforma constitucional, la Corte ha otorgado máxima jerarquía a las cuestiones éticas, destacando su rango con fundamento en los artículos 34, 64, 79 y 91 de la Constitución Nacional, al establecer que la “...razón de orden ético... no puede interpretarse extraña al régimen jurídico general que rige la función pública argentina”.

³² Internacionalmente, podemos agregar que Uruguay declara en su Constitución “[...] el funcionario existe para la función y no la función para el funcionario”, y que los servidores públicos están al servicio de la nación y no de una fracción política.

La constitución de Brasil enumera los principios rectores: legalidad, impersonalidad, moralidad y publicidad.

Mientras que la Constitución del Paraguay establece que “Los funcionarios y los empleados públicos están al servicio del país. Todos los paraguayos tienen el derecho a ocupar funciones y empleos públicos”.

³³ Ley 24759 de 1997

Es importante destacar que la ratificación por Ley de este tipo de Convenciones, tiene al menos dos efectos: por un lado, establece un compromiso formal ante la comunidad internacional y por el otro, se obliga a la adecuación de sus propias normas internas.

A fin de ordenar el análisis, tomaremos en forma separado dos cuestiones que se dan en forma simultánea: por un lado, el organismo encargado de velar por la ética y, por el otro, la norma legal.

Con referencia al Organismo, el Decreto N° 152 /97³⁴ dispuso la creación de la *Oficina Nacional de Ética Pública* bajo la órbita de la Presidencia de la Nación; el ámbito de aplicación incluía las dependencias del Poder Ejecutivo³⁵. Una de las misiones asignada a esta Oficina, era la de elaborar el Reglamento de Ética Pública que sería aprobado por el Presidente³⁶. Establecía, además, que los titulares de cada dependencia serían los responsables del cumplimiento de dicho Reglamento, pudiendo designar Oficiales de Ética Pública.

Unos meses más adelante en mayo de 1997³⁷, se cambia la denominación por la de *Consejo Nacional de Ética Pública*, que debía elaborar “proyecto de Código Nacional de Ética Pública, que será propuesto para la aprobación del Honorable Congreso para lo cual debía dar participación a Organizaciones no Gubernamentales, empresariales, sindicales, universitarias, académicas y otras representaciones de la comunidad.

Ahora bien, en septiembre del mismo año, se deroga este último decreto restituyendo el original, por el cual el organismo vuelve a llamarse *Oficina Nacional de Ética Pública*³⁸, y se crea el Consejo Asesor de Ética Pública “a fin de colaborar en la

³⁴ Boletín Oficial N° 28.590 del 20/2/1997

³⁵ Art. 3°.- Su ámbito de aplicación comprenderá a todos los empleados y funcionarios públicos de todos los organismos de la Administración Pública Nacional, centralizada y descentralizada en cualquiera de sus formas, entidades autárquicas, empresas y sociedades del Estado y sociedades con participación estatal mayoritaria, sociedades de economía mixta, Fuerzas Armadas y de Seguridad, instituciones de la seguridad social del sector público, bancos y entidades financieras oficiales y de todo otro ente en que el Estado Nacional o sus entes descentralizados tengan participación total o mayoritaria de capital o en la formación de las decisiones societarias, así como también las comisiones nacionales y los entes de regulación de servicios públicos.

³⁶ Además, debía promover Reglamentos de Ética Pública específicos y crear ; desarrollar diversos programas tales como: Control y Seguimiento de Incompatibilidades, Control y Seguimiento de la situación patrimonial y financiera, Prevención y Educación Ética, Asesoramiento, Capacitación y Asistencia.

³⁷ En mayo de 1997, mediante el Decreto 396/97.

³⁸ Decreto 878/97 de septiembre de 1997.

elaboración del Reglamento Nacional de Ética Pública y en toda otra temática que le fuera requerida”³⁹.

Sin embargo, esta no sería la última modificación, ya que el Congreso Nacional aprobó en diciembre de 1999, la Ley de Ministerios⁴⁰ en la cual crea la *Oficina Anticorrupción* (OA) en el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, “la que tendrá a su cargo la elaboración y coordinación de programas de lucha contra la corrupción en el sector público nacional y, en forma concurrente con la Fiscalía de Investigaciones Administrativas”⁴¹. En la actualidad, la OA depende del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

En este contexto de idas y vueltas, el Presidente de la Nación aprueba, en febrero de 1999, el *Código de Ética de la Función Pública*⁴², aplicable a los funcionarios del Poder Ejecutivo Nacional.

En septiembre del mismo año, y siguiendo el mandato constitucional, el Congreso aprueba la *Ley de Ética Pública*⁴³ que sería de aplicación los funcionarios de los tres poderes del Estado. Asimismo, instauro un régimen de Declaraciones Juradas Patrimoniales, reglamenta el derecho de los funcionarios a recibir obsequios, establece límites a la publicación y publicidad de las Declaraciones Juradas, prevé un régimen de incompatibilidades y conflictos de intereses, entre otras cuestiones.

Por otra parte, en octubre de ese mismo año, el Congreso sanciona el *Marco de Regulación del Empleo Público Nacional*⁴⁴, en el que establece los principios generales de la relación de empleo público, aplicable al Servicio Civil del Poder Ejecutivo Nacional.

Como si todo este bagaje legal no fuese suficiente (y confuso), durante su presidencia, de la Rúa formalizó el Programa Carta Compromiso con el Ciudadano⁴⁵, con la manifiesta intención de “desarrollar herramientas adecuadas para simplificar y facilitar

³⁹ Ver artículo 2 del Dto 878/977

⁴⁰ Ley 25233 de diciembre de 1999.

⁴¹ Artículo 13

⁴² Decreto 41/99 publicado el 3 de febrero de 1999.

⁴³ Ley 25 188 de septiembre de 1999.

⁴⁴ Ley 25 166 sancionada en septiembre de 1999.

⁴⁵ Decreto 229/2000. El ámbito de aplicación de este Decreto está establecido en el artículo 8 de la Ley 24156, que corresponde a: administración nacional -administración central y los organismos descentralizados-, empresas y sociedades del Estado, sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, sociedades de economía mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias.

el seguimiento de los procedimientos administrativos que competen a los ciudadanos y el acceso a los servicios de los que son destinatarios”.

Todo este conjunto de normas son complementadas, además, por estatutos especiales que contienen deberes éticos para el cumplimiento del personal incluido en dichos estatutos.

La OA es la autoridad de aplicación tanto de la Ley de Ética como del Código, mientras que la Oficina Nacional de Empleo Público lo es cuando se trata de una violación al Régimen de Empleo Público.

Es importante mencionar que los Subsecretarios, Secretarios y Ministros, por ser funcionarios políticos, nombrados por el Presidente de la Nación, no están sujetos a un régimen disciplinario específico, por lo que se envían las actuaciones al Presidente, quien puede abrir una investigación de las circunstancias del caso.

Con referencia al Poder Judicial, la autoridad de aplicación de la Ley de Ética Pública es la Corte Suprema de Justicia de la Nación⁴⁶.

Con referencia al sector público en Argentina, podemos enumerar algunas cuestiones de orden general:

- Es notable verificar que la repetición de algunos conceptos - tales como los valores, por ejemplo - en distintas normas, no hace otra cosa que generar mayor confusión tanto en la aplicación como en el control.
- Los códigos referidos a la administración pública, deberían reunir al menos, dos condiciones: fomentar los valores que la sociedad pretende de su servicio civil y proporcionar un criterio fundado para adecuar la conducta de los funcionarios a dichos valores.
- Un código ético debe tener entre sus objetivos fundamentales, la protección de los derechos de los ciudadanos, y particularmente, de los más desprotegidos. Cuando estamos frente a un dilema ético, la decisión que tomemos tendrá perjudicados y beneficiados. Es por esta razón, que la función pública debe tener políticas efectivas que permitan paliar los efectos negativos que pueden afectar a algunos integrantes de la comunidad. Los códigos deberían reflejar la necesidad de evaluar los perjuicios que pueden resultar de la toma de decisión.

⁴⁶ Acordada 1/2000

Un código de conducta no es un fin en sí mismo. Tener un código no alcanza para convertir a una organización (pública o privada) en una organización ética. El código es un buen instrumento que debe ser elaborado, usado, enseñado, aplicado y controlado por el más amplio conjunto de involucrados.

Con referencia a la Cultura de Integridad, la OCDE la promueve hacia toda la sociedad, incluyendo empresas y organismos no gubernamentales. Si consideramos a las empresas, durante un encuentro de la Asociación Cristiana de Dirigentes de Empresa⁴⁷, realizado en junio de 2014, los empresarios reconocieron su responsabilidad en el avance de la corrupción, particularmente, el gerente de la sede local de Spencer Stuart, Pablo Taussig, afirmó: “los empresarios tenemos que hacer un profundo mea culpa”. También agregaron que “para combatir la corrupción, además de defender la prensa libre y apoyar a los políticos éticos, los empresarios necesitan mostrar unidad en valores. Alguna vez habrá que perder un negocio”.

En un informe preparado por Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento⁴⁸ –CIPPEC – se construyó un mapa para identificar los factores que generan los riesgos de corrupción en las prácticas de cabildeo. Este mapa de riesgos de corrupción, contiene siete puntos débiles que generan riesgos de corrupción en el lobby empresarial en la Argentina, a saber:

1 - Deficiencias en el sistema regulatorio en materia de gestión de intereses y de su cumplimiento.

- Ausencia de reglas básicas para el cabildeo.
- Debilidad del sistema de prevención, monitoreo y sanción del conflicto de interés.
- Fallas en el cumplimiento de la Ley de Financiamiento de Partidos Políticos

2 - Ausencia de canales institucionales de participación y deliberación.

⁴⁷ Diario La Nación – 13 de junio de 2014 – En <http://www.lanacion.com.ar/1700881-varios-empresarios-hicieron-un-mea-culpa-por-el-avance-de-la-corrupcion-en-el-pais> Enlace comprobado en febrero de 2015.

⁴⁸ Silke Pfeiffer, **Bajo sospecha: el lobby empresarial en la Argentina. Cómo reducir riesgos de corrupción y convertirlo en una actividad legítima.** CIPPEC – Octubre de 2006. Ver http://www.bibliotecavirtual.info/wp-content/uploads/2011/05/bajo_sospecha_el_lobby_empresarial_en_la_argentina.pdf

Enlace comprobado en febrero de 2015

- Debilitamiento del rol Congreso en su calidad de órgano de formación, deliberación y sanción de leyes así como en cuanto a sus facultades de control de la gestión del Poder Ejecutivo Nacional (PEN).
- Ejercicio informal de la gestión de intereses en el Legislativo.
- Ejercicio informal de la gestión de intereses en el PEN y altos niveles de discrecionalidad en la gestión pública.

3 - Insuficiencia de expertise y apoyo técnico de y a los legisladores.

4 - Falta de acceso a la información pública como condición fundamental para la participación y el control social.

5 - Carencia de una visión integral de responsabilidad social empresaria y políticas relacionadas.

6 - Debilidad de los espacios colectivos del sector privado.

7 - Problemas con los mecanismos de control social independiente.

Las principales conclusiones a las que arriba el estudio son las siguientes:

- Existen debilidades institucionales, tanto en el ámbito público como del sector privado que generaran dinámicas de interacción informales y discrecionales.
- Los empresarios desarrollaron una mentalidad corto-placista ante la crónica inestabilidad política y económica en el país, con lo que ellos terminaron convirtiéndose en actores interesados o cómplices en mantener esta situación.
- El mayor problema de la Argentina no parece ser la falta de leyes. El reto consiste más bien en habilitar los medios y la voluntad política para hacer efectivas las leyes existentes.
- Las características de las prácticas del lobby empresarial prevalecientes hoy en día se desarrollan en un ambiente de alta informalidad y poca transparencia que facilitan los intercambios de favores en el largo plazo entre actores públicos y privados que no necesariamente implican transacciones ilegales.
- Se evidenció la importancia del poder económico y de los contactos personales de la empresa como activos decisivos en cuanto a la capacidad de incidencia de las compañías, factores que facilitan un acceso desigual y discrecional de los empresarios a los espacios de toma de decisiones.

- Las prácticas reflejaron la debilidad de muchos espacios institucionalizados de participación y consulta, y la preferencia que se da al contacto bilateral por sobre la gestión colectiva a través de las asociaciones empresariales.
- Se evidenció que a pesar de que muchos empresarios reconocen en privado que la corrupción significa un costo para sus negocios, el tema aún no ha sido abordado de manera sistemática y explícita en la comunidad empresarial.

Particularmente, la sanción de la Ley 27401⁴⁹ que entró en vigencia en marzo de 2018, consagró la atribución de responsabilidad penal sobre las personas jurídicas privadas locales, con prescindencia de que persigan o no un propósito de lucro, ya sean de capital nacional o extranjero, con o sin participación estatal, por ciertos delitos contra la administración pública, y por el soborno transnacional. Establece el régimen de responsabilidad penal aplicable por los delitos de cohecho y tráfico de influencias, negociaciones incompatibles con el ejercicio de funciones públicas, concusión, enriquecimiento ilícito de funcionarios y empleados, balances e informes falsos agravados. Establece que las personas jurídicas son responsables por los delitos mencionados que hubieren sido realizados, directa o indirectamente, con su intervención o en su nombre, interés o beneficio.

Esta ley, de trascendental importancia, introduce la posibilidad que las personas jurídicas sean eximidas de pena, si acreditan la implementación de un programa de integridad adecuado y la eventualidad de negociar con el fiscal un "acuerdo de colaboración eficaz".

Sin dudas, habrá que definir algunos criterios referidos a los montos de las penas o como se mide el esfuerzo que la persona jurídica ha puesto en combatir los hechos corruptos, pero el avance logrado con la sanción debería notarse en la medida que vayan pasando los casos que permitan analizar y evaluar el efectivo control.

Adicionalmente, la Ley del arrepentido⁵⁰ amplía el espectro de actuación -que estaba reservada para un número reducido de delitos tales como el lavado de dinero, secuestros extorsivos, hechos de terrorismo y principalmente el tráfico ilícito de estupefacientes-, incluyendo otras figuras tales como trata de personas, delitos de contrabando y delitos contra la administración pública, entre otros. Además, una persona puede acogerse al

⁴⁹ Sancionada en noviembre de 2017

⁵⁰ Ley 27.304 - sancionada el 19 de octubre de 2016 y promulgada el 2 de noviembre de 2016.

beneficio en caso de que la información que proporcione esté referida a delitos tipificados con una pena igual o mayor a la suya, en un proceso penal del que es parte, y apuntar a personas con su misma responsabilidad o mayor.

La legislación sobre el arrepentido, así como la del “testigo o imputado colaborador” comienza a completar los requisitos de aquellos instrumentos internacionales a los que Argentina ha adherido y que combaten la corrupción. A pesar de las limitaciones, esta Ley resulta ser un avance en el combate de la corrupción⁵¹.

Con referencia a lo que la OCDE señala como apertura, vemos que en el año 2006, la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁵² reconoció que el derecho de acceso a la información es un derecho humano integrante del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, en tanto constituye un elemento protegido por el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁵³.

Argentina cuenta con una Ley Nacional de Acceso a la Información Pública⁵⁴, cuya sanción constituye un gran avance, ya que abarca a los tres poderes del Estado y alcanza a un gran número de sujetos obligados. Además, incorpora el concepto de transparencia activa, es decir, sin esperar pedidos de acceso. Dado que esta Ley es reciente⁵⁵, habrá que esperar un tiempo para verificar sus logros. En este sentido, un estudio del CIPPEC⁵⁶ establece que el 84% de las empresas de propiedad estatal no publican los balances en sus sitios web institucionales.

⁵¹ En estos días, en Argentina, basta con mirar los diarios para encontrar empresarios y ex funcionarios que se están acogiendo a la figura de “imputado colaborador” para mejorar su situación procesal en la causa popularmente conocida como la “causa de los cuadernos”.

⁵² Corte Interamericana de Derechos Humanos - Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile – Sentencia de 19 de septiembre de 2006- http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf Enlace verificado en abril 2014.

⁵³ El caso llega a la Corte Interamericana por la negativa de Chile de brindar al señor Marcel Claude Reyes toda la información que solicitó del Comité de Inversiones Extranjeras, en relación con la empresa forestal Trillium y el Proyecto Río Cóndor que era un proyecto de deforestación que él consideraba podía ser perjudicial para el medio ambiente e impedir el desarrollo sostenible de Chile. El Estado argumentó que no podía entregar la información financiera de la empresa porque ésta podría afectar el interés colectivo, inhibir las inversiones y afectar la competencia de la empresa en el mercado, aduciendo además que no era el titular de dicha información. La Corte Interamericana sanciona al Estado Chileno por la negativa de brindar información, considerando que ésta es de interés público, y por la falta de un recurso judicial efectivo para salvaguardar el derecho de acceso a la información.

⁵⁴ Ley 27275 VER <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/265949/norma.htm> Enlace verificado en julio de 2018.

⁵⁵ Fue sancionada en septiembre de 2016.

⁵⁶ Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento – VER <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/10/191-DPP-Transparencia-en-las-empresas-p%C3%BAblicas-de-lo-deseable-a-lo-posible.pdf> Enlace comprobado en julio de 2018,

Con referencia a la meritocracia, cabe mencionar que en la Constitución Nacional encontramos dos artículos que regulan la relación entre el Estado y los funcionarios: el artículo 14 bis que establece la estabilidad del empleado público, y el 16 que introduce la equidad en materia de empleabilidad para todos los ciudadanos sin otra condición que la idoneidad.

Ahora bien, en la Administración Pública Nacional coexisten distintos regímenes estatutarios y escalafonarios, convenios colectivos de trabajo y otras regulaciones aplicables.

En 1992, se establecieron las disposiciones para las negociaciones colectivas de los trabajadores estatales⁵⁷. Mediante Ley, se reconoció a las asociaciones sindicales, uniones o federaciones con personería gremial como los representantes de los trabajadores y al Ministro de Economía y el Secretario de la Función Pública como representantes del Estado y se determinó que las negociaciones colectivas comprenden todas las cuestiones laborales que integran la relación de empleo, en términos salariales y condiciones de trabajo, quedando excluidos los cargos políticos, el personal militar, el de seguridad, el clero oficial y personal sujeto a regímenes especiales.

El convenio colectivo que surgió de esta negociación, fue homologado en 2006⁵⁸ y determina los denominados principios ordenadores de la función pública -sometimiento pleno a la Constitución Nacional y a la ley; igualdad, mérito y capacidad; estabilidad en la relación de empleo; ética profesional en el desempeño como garantía de un ejercicio responsable, objetivo e imparcial de la función pública; eficacia en el servicio, mediante un perfeccionamiento continuo; calidad y eficiencia en la utilización de los recursos; jerarquía en la atribución, organización y desempeño de funciones asignadas; participación y negociación de las condiciones de trabajo: no discriminación e igualdad de oportunidades y de trato. Además, en el artículo 17, establece que “son valores éticos a respetar en el ejercicio del empleo aquéllos establecidos por la legislación nacional en la materia, entre otros, la probidad, la neutralidad, la imparcialidad, la transparencia en el proceder, la discreción y la responsabilidad profesional siguiendo criterios de razonabilidad en el servicio a los ciudadanos”.

⁵⁷ Ley 24.185 de diciembre de 1992

⁵⁸ Decreto 214/2006

En el año 1999, se reemplaza el Régimen Jurídico Básico de la Función Pública⁵⁹ por el Marco Regulatorio de Empleo Público Nacional⁶⁰, que regula los deberes y derechos del personal del Servicio Civil de la Nación a excepción de Ministros, Secretarios, Subsecretarios, personal militar y de las Fuerzas de Seguridad y Policiales, el personal comprendido en convenciones colectivas de trabajo, entre otros. En este Marco Regulatorio, se establecen las condiciones de ingreso⁶¹ y de egreso, los derechos⁶² en función del régimen en que se encuentren⁶³, las obligaciones, las prohibiciones y las sanciones⁶⁴.

En cuanto a las obligaciones enumeradas, encontramos:

- prestar servicio personalmente, encuadrando su cumplimiento en principios de eficiencia, eficacia y rendimiento laboral,
- observar las normas legales, conducirse con colaboración, respeto y cortesía en sus relaciones con el público y con el resto del personal,
- responder por la eficacia, rendimiento de la gestión y del personal del área a su cargo,
- respetar y hacer cumplir el sistema jurídico vigente,
- obedecer toda orden emanada del superior jerárquico competente, que reúna las formalidades del caso y tenga por objeto la realización de actos de servicio compatibles con la función del agente,
- observar el deber de fidelidad y guardar la discreción correspondiente o la reserva absoluta,
- declarar bajo juramento su situación patrimonial, llevar a conocimiento de la superioridad todo acto, omisión o procedimiento que causare o pudiere causar perjuicio al Estado, configurar delito, o resultar una aplicación ineficiente de los recursos públicos.
- velar por el cuidado y la conservación de los bienes.

⁵⁹ Establecido por la Ley 22140, sancionada en 1980 y derogado por el art. 4° de la Ley N° 25.164 de 1999.

⁶⁰ Ley 25164 de septiembre de 1999.

⁶¹ Entre las que se establece, “Condiciones de conducta e idoneidad para el cargo”.

⁶² Estabilidad, retribución justa, igualdad de oportunidades en la carrera, capacitación, libre afiliación sindical y negociación colectiva, licencias, justificaciones y franquicias, compensaciones, indemnizaciones y subsidios, asistencia social, interposición de recursos, jubilación o retiro, renuncia, higiene y seguridad en el trabajo

⁶³ El personal podrá revistar en el régimen de estabilidad, en el régimen de contrataciones, o como personal de gabinete de las autoridades superiores.

⁶⁴ Que van desde el apercibimiento a la exoneración.

Y entre las prohibiciones:

- patrocinar trámites o gestiones administrativas referentes a asuntos de terceros, dirigir, administrar,
- asesorar, patrocinar, representar o prestar servicio remunerados o no, a personas de existencia visible o jurídica que gestionen o exploten concesiones o privilegios de administración en el orden nacional, provincial municipal, o que fueran proveedores o contratistas de las mismas,
- recibir directa o indirectamente beneficios originados en contratos, concesiones o franquicias que celebre u otorgue la administración en orden nacional, provincial o municipal, mantener vinculaciones que le signifiquen beneficios u obligaciones con entidades directamente fiscalizadas por el ministerio, dependencia o entidad en el que se encuentre prestando servicios,
- valerse directa o indirectamente de facultades o prerrogativas inherentes a sus funciones para fines ajenos a dicha función o para realizar proselitismo o acción política, aceptar dádivas, obsequios u otros beneficios u obtener ventajas de cualquier índole con motivo u ocasión del desempeño de sus funciones,
- representar, patrocinar a litigantes o intervenir en gestiones extrajudiciales contra la Administración Pública Nacional,
- desarrollar toda acción u omisión que suponga discriminación por razón de raza, religión, nacionalidad, opinión, sexo o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, hacer uso indebido o con fines particulares del patrimonio estatal.

Con respecto a los sistemas de control, la Argentina contiene una serie de organismos para prevenir, detectar, investigar, denunciar y/o promover sanciones frente a irregularidades por acción u omisión de los distintos estamentos del Estado, entre los que encontramos:

- Auditoría General de la Nación (AGN);
- Sindicatura General de la Nación (SIGEN);
- Oficina Anticorrupción (OA);
- Fiscalía de Investigaciones Administrativas (FIA).

La **Auditoría General de la Nación** (AGN) es el ente de control externo, dependiente del Congreso Nacional, y de acuerdo con lo previsto en el artículo 85 de la Constitución

Nacional tiene a su cargo el control de legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la administración pública centralizada y descentralizada. Entre sus actividades, fiscaliza el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias en relación con la utilización de los recursos del Estado, y realiza auditorías financieras, de legalidad, y de gestión. Es controlada por la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, que está integrada por seis legisladores de cada una de las Cámaras del Congreso. Es un organismo de asistencia técnica del Congreso, con autonomía funcional. Si bien la presidencia de la AGN está a cargo del primer partido de la oposición, puede ocurrir que el colegio de auditores -que aprueba los informes - cuente con mayoría oficialista, lo que puede ser contrario al necesario equilibrio entre los Poderes del Estado.

Con referencia al funcionamiento actual de la AGN⁶⁵, están nombrados y cumpliendo con sus funciones tanto los 7 miembros del Colegio de Auditores Generales, como los Gerentes y Subgerentes que cumplen con funciones operativas. A diciembre de 2013, el total de personas que la componen es de 1120, de las cuales 950 pertenece a la planta permanente.

El ámbito de competencia de la AGN incluye la administración central, los organismos descentralizados, las empresas y sociedades del Estado, los entes reguladores de servicios públicos y entes privados adjudicatarios de procesos de privatización.

Como las recomendaciones que se emiten en los informes de la AGN no son vinculantes, no hay mecanismos de seguimiento de la puesta en práctica de dichas recomendaciones.

Los informes con su respectiva Resolución de aprobación, pueden analizarse directamente a través de la página web⁶⁶. También se puede acceder a la Nómina de Auditorías que están en curso, lo que facilita el control ciudadano.

La AGN no tiene facultades para presentarse como querellante en los casos que detectara la posible comisión de un delito. En estos casos, la AGN debe presentar una denuncia ante la Oficina Anticorrupción y/o la Fiscalía de Investigaciones Administrativas.

La **Sindicatura General de la Nación** (SIGEN), es el órgano rector con competencia en el control interno sobre los aspectos presupuestarios, económicos, financieros,

⁶⁵ www.agn.gov.ar Enlace verificado en enero 2015.

⁶⁶ Disposición 151/02 de la AGN

patrimoniales, normativos y de gestión, de las jurisdicciones que componen el Poder Ejecutivo Nacional y de los Organismos descentralizados y empresas y sociedades del Estado. Tanto el Síndico General como los 2 Adjuntos y los Secretarios están nombrados y en funciones. A fin de acceder a los informes que se producen, es necesario concurrir a las oficinas de la SIGEN a fin de presentar la solicitud de la información requerida⁶⁷.

El sistema de control interno incluye a las Unidades de Auditoría Interna (UAI), que funcionan en cada jurisdicción. La supervisión y coordinación de estas UAI es responsabilidad de la SIGEN.

Jerárquicamente, la SIGEN depende de la Presidencia de la Nación y tiene personería jurídica, y autarquía administrativa y financiera. En cambio, las UAI dependen jerárquicamente de la máxima autoridad de cada organismo.

La SIGEN está a cargo del Síndico General de la Nación, que es designado por el Poder Ejecutivo Nacional y está asistido por tres Síndicos Generales Adjuntos, designados también por el Poder Ejecutivo a propuesta del Síndico General.

La duración del mandato del Síndico es por tiempo indeterminado, con lo cual permanece en su cargo hasta que el Presidente lo estime oportuno.

En lo que respecta a las UAI, sus responsables o Auditores Internos son designados por la autoridad máxima de cada organismo.

El trabajo de la Auditoría Interna consiste en un control integral tendiente a asegurar el respeto a las leyes y la confiabilidad de los datos financieros y de gestión. Las funciones de la SIGEN son de naturaleza normativa o reglamentaria, de supervisión y de asesoría.

La SIGEN no es competente para tramitar denuncias vinculadas a los organismos sujetos a su control.

La SIGEN tiene la obligación de informar al Presidente de la Nación, a la AGN y a la opinión pública:

La **Oficina Anticorrupción** (OA), que pertenece al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, tiene competencia en la elaboración y coordinación de programas de lucha

⁶⁷ Decreto 1172/2003 artículo 9.

contra la corrupción, en forma concurrente con la Fiscalía de Investigaciones Administrativas.

La OA que fue creada en 1999, es un órgano especializado de control y prevención de la corrupción, por lo que tiene responsabilidad en la investigación de casos y en el diseño de políticas para mejorar la transparencia y para velar por el cumplimiento de las convenciones internacionales. Es también, la autoridad de aplicación de la Ley de Ética Pública⁶⁸.

Está encabezada por el Fiscal de Control Administrativo, que tiene rango de Secretario de Estado y que es nombrado por el Presidente de la Nación a propuesta del Ministro de Justicia. La duración del mandato es por tiempo indeterminado.

La OA ejerce funciones de investigación de casos de corrupción de modo concurrente con la FIA. Sin embargo, no tiene competencia para investigar al Poder Legislativo, el Poder Judicial o en los organismos de las Administraciones Provinciales y Municipales.

La OA actúa en el ámbito de la Administración Pública Nacional centralizada y descentralizada, empresas, sociedades y todo ente público o privado con participación del Estado o que tenga como principal fuente de recursos el aporte estatal.

La OA tiene capacidad para determinar los casos a investigar, siguiendo criterios de tipo económico, social e institucional.

Las investigaciones pueden iniciarse a través de denuncias de particulares, funcionarios u otros organismos, o pueden ser iniciadas de oficio sin denuncia previa.

La OA puede ser querellante en el proceso penal representando al Estado o puede ser Denunciante.

Además, la OA recibe, custodia, conserva y controla el Sistema de Declaraciones Juradas Patrimoniales Integrales de Funcionarios Públicos.

La **Fiscalía de Investigaciones Administrativas**⁶⁹ (FIA) forma parte del Ministerio Público Fiscal como órgano dependiente de la Procuración General de la Nación. Se especializa en la investigación de hechos de corrupción e irregularidades administrativas cometidas por agentes de la Administración Pública Nacional, incluyendo organismos centralizados, descentralizados o entes en el que el Estado tiene participación.

⁶⁸ Ley 25 188

⁶⁹ Ley 24.946 - Ley Orgánica del Ministerio Público . Art 43

La FIA está encabezada por el Fiscal Nacional de Investigaciones Administrativas, del cual dependen dos Fiscales Generales. La titularidad de la FIA se encontraba vacante desde 2009. Con fecha 9 de diciembre de 2014, se nombra al titular con el previo acuerdo del Senado⁷⁰.

Además, hay nueve Fiscales de Investigación Administrativa, encargados de asistir al Fiscal en el desempeño de sus funciones. La ley contempla también Fiscales Generales Adjuntos, con funciones similares. Todos los cargos son ocupados por medio de concurso público y de antecedentes.

La FIA está facultada para investigar en cualquier organismo que tenga como principal fuente de recursos el aporte estatal⁷¹.

Como ya hemos puntualizado, la FIA tiene competencias concurrentes con la OA respecto de la investigación de actos de corrupción.

La FIA puede iniciar sus actuaciones de oficio o a partir de denuncias de particulares o de otros organismos públicos, interviniendo en sede administrativa, a través de sumarios, o en sede judicial, a través de causas penales.

Por otra parte, y de acuerdo a lo establecido en la Constitución Nacional⁷², el **Defensor del Pueblo de la Nación** (DP) es una institución con independencia y autonomía funcional, cuya misión es la defensa y protección de los derechos, garantías e intereses tutelados en la Constitución Nacional y las leyes, ante hechos, actos u omisiones de la Administración y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas. Depende del Congreso Nacional.

Para dar cumplimiento a sus objetivos, el DP está facultado para realizar investigaciones, inspecciones, verificaciones, solicitar expedientes, informes, documentos, antecedentes, determinar la producción de medidas probatorias, proponer la modificación de normas, etc.

En cuanto al funcionamiento de los organismos de control, en palabras del ex Fiscal de Investigaciones Administrativas, Manuel Garrido⁷³ “los organismos de control en la

⁷⁰ Decreto 3223/14

⁷¹ la ley Orgánica del Ministerio Público N° 24946. art. 45, inc. a) y b)

⁷² Artículos 86 y 43 y Ley N° 24.284, modificada por la Ley N° 24.379

⁷³ Actualmente, es Diputado Nacional. El informe **Visita In Situ MESISIC - Órganos de Control**, puede verse en http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_arg_breve.pdf enlace verificado en abril 2014.

Argentina están atravesando un proceso de desarticulación, desfinanciación y vaciamiento de funciones”.

Según explica en ese informe, la OA y la SIGEN en la práctica, no tienen ni autonomía funcional ni autarquía financiera con respecto al Poder Ejecutivo⁷⁴. Una de las características de la ausencia de autonomía es que el titular de la OA es nombrado por el Presidente, quien, además, lo puede remover de sus funciones.

Es de hacer notar que el funcionamiento de cualquier organismo depende de dos aspectos fundamentales: por un lado el diseño organizacional, que abarca desde la norma de creación, responsabilidades asignadas, acciones a desarrollar, recursos, etc., y, por el otro lado, las personas que lo integran. Resulta al menos reduccionista, pensar que cuando sucede alguna falla en el funcionamiento toda la responsabilidad es del sistema o toda la responsabilidad es de las personas. Habrá que determinar en cada caso, por donde pasa la línea de la responsabilidad, que tendrá, seguramente, componentes de ambos extremos.

Para que los organismos de control puedan desarrollar sus tareas, cada uno de ellos debe contar con autonomía de los gobiernos de turno, integrando una política de Estado que busca transparencia en el manejo de los fondos públicos.

Conclusiones

La corrupción es un mal que sufrimos todos los que vivimos en una sociedad porque acecha en cada acto de la vida cotidiana: desde el intento de sobornar a un policía para que no nos haga una multa de tránsito, el abuso de los empleados públicos que creen tener privilegios por su cargo, los empresarios que pagan por ganar licitaciones “públicas”, la justicia que acelera o frena las investigaciones según el peso político del denunciado, la coima que le ofrecemos al agente de tránsito para evitar una multa, y tantas otras situaciones que enfrentamos día a día, de un lado o del otro del mostrador.

Pensar que los demás son los corruptos o ponernos en el papel de un juez que desde una posición pura exige un buen comportamiento mientras actúa en su vida en una forma distinta, es colaborar en la formación de una sociedad de doble estándar.

⁷⁴ El ejemplo citado es la no publicación en la web de los informes de la SIGEN desde 2010.

Si estamos dispuestos a mejorar como comunidad, entonces, empecemos mirándonos para adentro, evaluando nuestras acciones, educando con el ejemplo, profesando la coherencia y quebrando la cultura del cinismo.

La corrupción es una cuestión de ética. Pero no debemos caer en la solución simplista de pensar que es solamente un tema de cultura y educación. Como tampoco es solución pensar que solo se necesita “más control”. El enfoque jurídico ha demostrado ser tan necesario como insuficiente, lento, burocrático e inflexible.

El camino adoptado de hacer declaraciones altisonantes, crear organismos, suscribir documentos internacionales, proponer más leyes, no ha tenido el efecto deseado.

Es evidente que es necesario un acuerdo entre los gobernantes y la sociedad civil que permita avanzar con nuevos mecanismos dentro de los tres poderes del Estado, pero también con nuevas formas de actuación del sector privado y de la sociedad civil.

La corrupción genera más desigualdad: los recursos que se lleva no pueden ser utilizados en otras actividades del Estado, y quien se los lleva no es precisamente el más necesitado.

Como empresarios del sector privado, debemos entender que la corrupción no es un problema que involucra sólo a la administración pública sino que somos parte integrante del problema y que no podemos seguir actuando con impunidad.

La participación de la sociedad civil, debe ser propuesta, movilizadora y financiada desde el Estado. Sin dudas, esto presenta un primer escollo: el Estado debe promover una actividad que le cuestionará su funcionamiento, sus resultados, sus estructuras, sus formas de trabajo, sus instituciones, etc.. Por esto, lo primero que debemos asegurar es una férrea decisión política. Sin ella, será muy difícil avanzar en mejorar la corrupción.

Esta etapa inicial será de movilización, diálogo, acuerdos, discusiones para comenzar a sentar las bases de un cambio profundo y también para desarrollar confianza entre los participantes, factor indispensable para empezar a controlar la corrupción.

A fin de iniciar un proceso integral como el que proponemos, es necesario contar con una férrea voluntad política no sólo expresada en la Asamblea Legislativa, sino fundamentalmente sostenida desde el más alto nivel de decisión: plasmar cambios, movilizar estructuras, cambiar conductas, revisar leyes, no es una tarea sencilla. Implica zarandear las estructuras del Estado para terminar con situaciones de confort y negocios

particulares de algunos, para lo cual también resulta imprescindible lograr la participación y el involucramiento de la comunidad.

En este contexto, resulta indispensable señalar que sostener principios éticos en la función pública es más que la obligatoriedad de cumplir con las leyes vigentes. **En materia de ética pública, el ordenamiento legal es el mínimo a cumplir, no el máximo. No alcanza con cumplir con las leyes, si bien es la obligación de todos los ciudadanos.**

Las leyes, los Acuerdos, las Convenciones, están. Y son el primer paso necesario que hay que dar para luego sostener esta decisión política, que implica, ante todo, **mantener la coherencia entre lo que se dice, lo que se firma y lo que se hace.**

En la prensa encontramos muchos ejemplos de situaciones en las cuales, luego de indicar la necesidad de una conducta determinada, se sostiene en sus cargos a funcionarios sospechados de faltar a esas conductas, o se cambian leyes y reglamentaciones para favorecer una determinada situación particular. Ante esto, el ciudadano entiende que la corrupción es moneda corriente dentro del ámbito público, y va perdiendo la confianza en el gobierno y en las instituciones.

Ahora bien, la corrupción no es un problema exclusivo del sector público. También el sector privado y el tercer sector son focos a considerar, máxime considerando que gran parte de los hechos faltos de ética se producen en la interacción entre el sector público y alguno de estos otros sectores.

Es por ello que la decisión política debe ser leída a través de las acciones, y no en el Boletín Oficial.

Aún con una acción de este tipo en marcha, resulta imprescindible involucrar a la comunidad: a las organizaciones y a la ciudadanía con una participación que también debe ser coherente.

No alcanza con que el gobierno de turno declame por la ética, suscriba acuerdos internacionales, dicte leyes ad hoc. Es necesario que muestre un accionar coherente con esas medidas.

No basta con que las empresas muestren sus códigos de ética. Deben acabar con las licitaciones manipuladas, los sobrepuestos, las privatizaciones digitadas, el tráfico

de influencias, los delitos financieros y toda otra práctica alejada del comportamiento deseado.

También la ciudadanía debe asumir la responsabilidad que le cabe y que se basa, fundamentalmente, en tres factores principales, a saber: 1) formarse y formar en los valores de la comunidad; 2) desarrollar el pensamiento crítico; y 3) generar capacidad de acción.

Los ciudadanos deberían convertirse en los fines de los gobernantes, no en los medios para legitimar su poder. Para ello se requiere que el tema ingrese en la agenda pública y se discuta en los ámbitos académicos, políticos y en los medios de comunicación.

Como hemos visto en este trabajo, la corrupción es un fenómeno que involucra múltiples variables que se comportan caóticamente bajo la influencia del contexto social, legal y económico y que socavan la legitimidad del sistema político, debilitan la confianza de los ciudadanos hacia el gobierno, dificultan el crecimiento económico de un país, y profundiza las desigualdades, entre otras cuestiones.

Además, desde el punto de vista económico, se complican las inversiones, generando incertidumbre para hacer negocios públicos y privados.

La discusión sobre los motivos que causan esta falta de ética pública, lleva por un lado, a los valores de las comunidades y por el otro, al sistema político, que la sociedad identifica como “gobierno corrupto”.

Como en todo sistema sujeto a la acción de múltiples variables, la solución a la falta de ética se corresponde con numerosas acciones, cada una de ellas tendiente a influir sobre la causa que la origina.

Así, si nos centramos en la creencia que el hombre tiene una natural tendencia a ser corrupto, ya que busca permanentemente la maximización de sus beneficios, entonces la solución pasaría por idear campañas educativas respecto de los valores que se pretenden promover. Por el contrario, si creemos que el problema es que tenemos sistemas corruptos, entonces la solución estaría en la reingeniería de las organizaciones públicas. Si estamos convencidos que el problema es que las normas son complicadas, y en muchas ocasiones, incumplibles, entonces la solución sería la simplificación y adecuación del aparato normativo.

Si estimamos que las normas no se cumplen porque faltan controles, seguramente haya que establecer más organismos de control.

También podemos pensar que el problema es la insuficiencia de castigos o la impunidad, por lo que, en este caso, la solución pasaría por analizar el funcionamiento de la Justicia.

En síntesis, el resumen de estas posturas puede verse en el cuadro siguiente:

Tabla 1 Resumen de las posturas.

ORIGEN	CARACTERÍSTICA PRINCIPAL	POSIBLE SOLUCIÓN
Naturaleza del hombre	Ambición Codicia Hipocresía	Construcción de un modelo social con los valores deseados, partiendo de la educación.
Organizaciones públicas	Doble moral Cultura organizacional permisiva	Establecer valores / pautas de comportamiento. Seguimiento de la implementación.
Sistemas de Administración / Gestión	Escasa transparencia / fallas en la información (confusa / déficit / sobre abundancia)	Mejora de la información. Adecuación al ciudadano que la recibe.
	Gestión de RRHH: selección, capacitación, desarrollo, política compensatoria. Ausencia de premios / castigos efectivos	Revisión integral / mejorar estatutos y normas de aplicación.
	Dificultades para investigar / denunciar	Re diseño sistema de investigación / protección de denunciantes.
Sistemas legales / normativos	Complejo sistema de normas. Ausencia normativa. Exceso de regulación.	Mejora integral del sistema

Fuente: elaboración propia

Así, podemos afirmar que habrá que enfrentar numerosas batallas, principalmente, en el campo de la educación y el comportamiento –que implica, entre otras cosas, una importante dosis de responsabilidad de la comunidad-, y también en aquellas cuestiones más técnicas, tales como reformulación de organismos, cambios en la legislación,

adecuación de normas, etc., a fin de lograr la eficiencia y el trabajo coordinado por parte de las instituciones del Estado y de las organizaciones no gubernamentales.

Lo que es seguro, es que en Argentina, la actual sobre abundancia normativa genera un ámbito de confusión que lejos de combatir las prácticas corruptas, las promueven.

Formación en valores comunitarios

No resulta sencillo establecer un proceso de formación en valores, debido a que intervienen múltiples factores: la familia, la escuela, los grupos de pertenencia, y muchos otros agentes de sociabilización.

Básicamente, se debe contemplar una adecuación de los planes de estudio a fin de incorporar temáticas y prácticas que permitan asimilar los valores comunitarios.

Formar en valores no es recitar de memoria listados de comportamientos deseables, ni aprender deberes. Formar se refiere a incorporar en el quehacer diario de cada persona, aquellos valores que la comunidad ha decidido fomentar.

Evidentemente, un proceso de este tipo requiere tiempo, tanto para su diseño como para su implementación, por lo que los resultados solo podrán observarse en el mediano / largo plazo.

Necesidad de razonamiento moral

Formación de funcionarios públicos

Todo funcionario público (desde los políticos hasta los más bajos niveles escalafonarios) debe comportarse como un agente moral, que Montuschi⁷⁵ define: “Por “agente” se entiende a la persona o entidad que realiza una acción, es decir que es el sujeto de la acción. Ser agente moral implicaría que la persona realiza acciones que tienen connotaciones morales, es decir que pueden ser calificadas como correctas o como incorrectas, como buenas o como malas. Sostener que el agente es moralmente responsable implica suponer que está en condiciones de realizar juicios morales, de evaluar moralmente distintas líneas de conducta posibles y que tiene la capacidad de realizar una elección y de actuar por sí mismo sobre la base de la misma. Y puede añadirse que será luego responsable por los resultados de sus acciones y deberá responder por las mismas”. De aquí que surja la necesidad de que los funcionarios

⁷⁵ Montuschi, L. **Las Corporaciones como agentes morales: consideraciones respecto de la responsabilidad moral de las empresas.** Documentos de Trabajo- UCEMA – 2002.

públicos puedan realizar un razonamiento moral a la hora de tomar decisiones con implicancias éticas.

Razonar moralmente es tener la capacidad de evaluar, concluir, emitir un juicio y responsabilizarse de las acciones. Dado que no tenemos la posibilidad fáctica de anticipar todos los posibles conflictos de valores que se presentarán en la gestión diaria, es inviable anticipar en la letra de la Ley todas las situaciones y su resolución.

Por esta razón, no se puede limitar la ética al respeto de las cuestiones legales, ni conformarse con el cumplimiento de las leyes. Como vemos, la ética pública no es solamente un campo de la filosofía, ya que abarca fundamentalmente el orden práctico de una actividad cuya finalidad es lograr el bien común, en cuyo eje central está instalado el concepto de “servicio”⁷⁶.

Los funcionarios públicos son responsables por los servicios que brindan a la comunidad: salud, seguridad, educación, asistencia social, y otros, deben ser brindados con calidad, en forma eficiente, y, de acuerdo con la prestación, a un precio adecuado. Si la prestación de servicios no es adecuada o eficiente, las organizaciones públicas pierden su prestigio o su reputación.

Ser un servidor público implica respetar a la ciudadanía que es la que recibe el trabajo y a su vez, paga los servicios a través de los impuestos.

Si esto no sucede, cuando los funcionarios de la administración argumentan respecto del bien común, en realidad, están intentando sostener su rol dentro de la burocracia.

Dado que en Argentina entre los empleados públicos entrevistados no se encuentra como valor prioritario “trabajo importante para la comunidad”, deberíamos establecer un proceso de formación en base al concepto de empleo público y sus responsabilidades, en colaboración con organizaciones de la comunidad que tengan su foco de trabajo en la cuestión pública.

El primer paso para desarrollar este proceso debería ser una discusión abierta entre funcionarios y la comunidad para determinar y priorizar los valores que se le exigirán a en el cumplimiento de sus funciones.

Es necesario preguntarse y reflexionar respecto de cuáles son los valores que hoy en día pondera la sociedad argentina.

⁷⁶ De donde se deriva el término “servidor público” con que se designa al funcionariado.

En definitiva, para poder formar al funcionariado con referencia al razonamiento moral, el proceso a seguir debe contener, al menos, los siguientes pasos:

- ✓ Seleccionar y priorizar los valores que deben regir al servicio público, en un proceso amplio y participativo.
- ✓ Informar y formar a los funcionarios sobre estos valores. La formación debería contener el análisis y resolución de situaciones complejas, en las que no hay una normativa específica ni experiencia anterior relevante.
- ✓ Proceso de formación con foco en “razonamiento moral”.

Formación en el Sector Privado y en otros Sectores de la Comunidad

Estos sectores deberían realizar una revisión de los procesos en los cuales tienen una interacción con el sector público, a fin de determinar los posibles dilemas éticos que se pueden presentar e incorporar las herramientas para su resolución.

Además, deberían revisar los valores que enuncian en sus planes estratégicos para observar si los mismos son respetados en las acciones que se realizan.

Resulta interesante destacar que durante un encuentro de la Asociación Cristiana de Dirigentes de Empresa realizado en junio de 2014, varios empresarios hicieron un “mea culpa” por su participación en el avance de la corrupción en el país⁷⁷. Sin este reconocimiento no sería posible avanzar en una solución al problema, por lo que este paso resulta auspicioso,

Coherencia legal

En el quehacer diario de la gestión, la ética pública resulta ser un factor indispensable, al menos, para dos cuestiones: 1) crear y/o mantener la confianza entre los ciudadanos y el gobierno y 2) actuar en base a la integridad.

En particular, después que sucede algún escándalo de connotaciones éticas, y éste llega a los medios de comunicación, en general los gobiernos proponen una nueva regulación / control para demostrar que se conoce el tema, y que se está intentando resolver el problema. El objetivo es generar confianza en el ciudadano.

Sin embargo, los hechos siguen apareciendo mientras las leyes, las organizaciones y la desconfianza continúan en crecimiento formando un círculo vicioso del que es muy

⁷⁷ Ver “La Nación” 13 de junio de 2014

difícil salir. Más reglas y más normas crean un estado de confusión generalizado que obstaculiza el control efectivo y lleva a numerosas discusiones respecto de la jerarquía normativa y de los derechos.

Demasiadas normas son contraproducentes en la práctica, y provocan además, una sobrecarga de trabajo en los organismos judiciales.

Por otro lado, enfoques estrictos, restrictivos y/o prohibitivos, en este marco de excesiva regulación, generan el ámbito apropiado para la corrupción.

Siendo el cumplimiento de la Ley un elemento sustancial para entender la complejidad de la corrupción, uno de los retos que enfrenta la Argentina se refiere a la calidad de las normas existentes: en algunos casos, superposición de normas, en otros, falta de normativa e incoherencia de los enfoques. Así, la responsabilidad por las acciones se diluye.

Por esta razón, se deben

- ✓ Revisar las Leyes, al menos las que tienen una definición sobre los valores / deberes / obligaciones / derechos de los funcionarios, a efectos de unificar los criterios y generar un marco único y coherente de referencia.

Código de Ética unificado

La denominación “código de ética” incluye una gran variedad de instrumentos normativos, entre los que encontramos Códigos de Conducta, Reglamentos, Códigos deontológicos, y otros. La característica en común de estos instrumentos es que se basan en las teorías deontológicas, es decir ponen su foco en el sistema de reglas, resultando de ello un perfil de neto corte legista. No obstante, ya hemos observado que la realidad no puede ser codificada totalmente, y menos aun cuando hay muchos stakeholders involucrados. Si el código transforma la ética en Ley, circunscribe su accionar y limita su espacio, entendiendo solo la cuestión disciplinaria, y transformándolo en un código de conducta.

Otra característica de estos códigos es que no existe en la bibliografía, una enumeración general de los contenidos que debería incluir, por lo que en términos generales son documentos que establecen deberes, obligaciones y penalidades, pero que no determina las reglas ni los mecanismos para resolver ciertos dilemas.

Se debería fomentar la discusión ética participativa desde la gestación del código, especialmente teniendo en cuenta “la falta de acatamiento a las normas legales, el apego a la informalidad y la baja orientación a la búsqueda del bienestar general” observada en las entrevistas. Participar versus imponer, podría ser la llave que habilite el éxito futuro.

Otra de las características es que debe ser evaluable, por lo que tiene que contener las correspondientes penalizaciones en caso de comprobarse el incumplimiento.

- ✓ Redactar y aprobar un código de ética unificado para todo el Estado Nacional, con amplia participación de los involucrados.

Incorporar la ética como parte de los procesos de recursos humanos.

El tradicional enfoque basado en el control no ha sido suficiente para fomentar la integridad.

Un complemento indispensable lo constituye la creación de un ámbito que considere a la ética dentro de los procesos que involucran a los recursos humanos de las organizaciones públicas. De acuerdo con este análisis, la ética no es una política independiente, sino que está enraizada en la organización.

Esto es, si la comunidad pretende exigir a sus funcionarios determinado comportamiento, entonces hay que reclutar y promover personas cuyo proceder sea coherente con dicha exigencia. Así como se evalúan conocimientos técnicos, deberíamos evaluar y promover el comportamiento ético de las personas en su vida personal.

Con referencia al tema de la compensación vimos que los empleados trabajan para asegurar un ingreso, sin contar con incentivos hacia la superación individual y colectiva. La política de compensaciones debería incentivar a la superación y al cumplimiento de las cuestiones técnicas y éticas de cada puesto.

- ✓ Revisar las políticas de reclutamiento, evaluación, promoción y compensación de los empleados estatales. Incorporar a los gremios y a la sociedad civil en la discusión de los regímenes. Es importante destacar la necesaria presencia de la sociedad civil, dado que es la comunidad la que financia el sostenimiento de las estructuras estatales.
- ✓ Generar un Régimen unificado de la función pública, coherente con los valores que se pretenden.

Sistema de control / evaluación

A partir de la sanción de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional⁷⁸, Argentina cuenta con los organismos para realizar el control interno y externo respecto del comportamiento financiero del Sector Público. Así mismo, también cuenta con otras organizaciones tales como el Defensor del Pueblo. La Oficina Anticorrupción y la Fiscalía de Información Administrativa.

Ahora bien, para que estos organismos puedan trabajar eficientemente, es necesario, al menos, 1) que cuenten con los medios acordes a las funciones y responsabilidades que se le imponen, 2) que tengan autarquía para poder investigar y 3) que la ciudadanía conozca su aporte a la comunidad.

Los tres puntos fueron marcados como falencias a mejorar en el informe: “Reformas esenciales para una agenda anticorrupción impulsada desde la sociedad civil⁷⁹”.

- ✓ Revisar el diseño institucional de los organismos para dotarlos de los medios necesarios para cumplir sus funciones evitando zonas de superposiciones o faltantes.
- ✓ Dotar a los organismos de los recursos que necesitan para llevar adelante sus investigaciones.
- ✓ Involucrar a las asociaciones no gubernamentales que trabajan en temas de ética pública para que colaboren con el control.

Sistema de Protección

La protección a los denunciantes es una necesidad para resguardar a las personas de posibles represalias.

En Argentina no hay un instrumento que permita la protección de las personas que denuncian actos de dudosa ética⁸⁰.

⁷⁸ Ley 24156 de 1992

⁷⁹ Elaborado por La Comisión de Seguimiento de la Convención Interamericana Contra la Corrupción, el Centro de Investigación y Prevención de la Criminalidad Económica (CIPCE), Poder Ciudadano, la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), Contadores Forenses, el Observatorio Judicial, el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP), el Observatorio de la Justicia Argentina, el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). Ver http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_arg_agenda.pdf enlace comprobado en mayo 2014.

⁸⁰ Es de mencionar que la Ley 25764 crea el Programa Nacional de Protección a Testigos e Imputados, que está dirigido a testigos e imputados que hubiesen realizado un aporte trascendente a una investigación judicial de competencia federal (narcotráfico, secuestro extorsivo y terrorismo, delitos de lesa humanidad cometidos en el período 1976/1983, trata de personas) y que, como consecuencia de él, se encuentren en una situación de riesgo.

- ✓ Corresponde proteger a las personas que aportan datos que permitan la investigación de los temas de dudosa ética.

Necesidad de involucrar a los tres poderes del Estado

Si bien el sistema republicano implica la división de poderes, es absolutamente necesario involucrar a todos los Poderes del Estado en un proceso como el que se propone, sin violar la independencia de cada uno.

El Poder Legislativo tiene al menos tres funciones prioritarias, a saber: 1) realizar un proceso de análisis y adecuación de las Leyes a fin de evitar superposiciones; 2) revisar el funcionamiento de aquellos órganos de control que dependen de él, especialmente en cuanto a la gestión de las responsabilidades asignadas a cada uno; y 3) analizar y evaluar tanto el presupuesto como la cuenta de inversión, a efectos de alertar sobre el cumplimiento de las actividades comprometidas.

Por otro lado, es clara la necesidad de contar con una Justicia independiente y eficiente.

Por lo tanto, resulta indispensable que, con referencia a los valores, los tres poderes apliquen una normativa de base que sea la misma para todos, y si existe la necesidad, particularmente tengan normativas específicas.

Corresponde desarrollar herramientas que permitan evaluar la eficiencia de los organismos de control, entendiendo que la Ley de Administración Financiera ha sentado las bases para permitir tanto el control financiero como de la gestión de las dependencias del Estado.

- ✓ Generar un Código de Ética que pueda aplicarse a los tres poderes.
- ✓ Generar herramientas de control centralizadas.

Evidentemente todas estas necesidades y sus respectivos programas de ejecución se entrelazan, aportando al concepto de integralidad. Comenzar la discusión de estos temas es ponerse en la línea de partida de una cuestión que es compleja y que requiere del aporte de mucha gente en forma individual y organizada.

Estamos convencidos que el solo hecho de reconocer la complejidad implica que la comunidad está en condiciones de aportar sus ideas y su compromiso para avanzar en la resolución del problema.

Ya no alcanza con que las personas que trabajan en el sector público cumplan con “sus obligaciones”, es necesario que incorporen los valores que la sociedad demanda y que

estos se reflejen en su conducta. Pero también es necesario que los empresarios asuman su responsabilidad en la construcción de una sociedad mejor, replanteando sus conductas, especialmente aquellas que los involucran con el sector público y su cultura de obtener mayores ganancias sin importar la forma. Por su parte, la ciudadanía, debe participar activamente en todo el proceso con el doble propósito de exigir que los funcionarios públicos y los empresarios cumplan con lo acordado y para motorizar el cambio cultural que se requiere.

Para la Argentina, no encontramos respuestas fáciles. El camino iniciado no es menor: la sanción de las leyes de Responsabilidad penal de las personas jurídicas, de acceso a la información y del arrepentido, ha puesto a disposición de las personas en general y del sistema judicial en particular, un conjunto de herramientas que, aún con sus limitaciones, permiten avanzar en la lucha contra la corrupción.

Sin embargo, hay mucho por hacer todavía, y esto abarca por igual a los tres Poderes del Estado que deberán revisar sus procesos pero, fundamentalmente, sus comportamientos, si se quiere avanzar en un marco de integridad.

BIBLIOGRAFÍA

- Aidt, T. S. **Economic Analysis of Corruption: A Survey**, The Economic Journal. Wiley on behalf of the Royal Economic Society, nov 2003
- Arjona Trujillo, A. M., **La corrupción política. Una revisión de la literatura**, Madrid: Universidad Carlos III, 2002
- Baro, M., **Jerarquización de stakeholders para la construcción del capital social de las organizaciones**, Mediaciones Sociales. Revista de Ciencias Sociales y de la Comunicación, nº 9, pp. 135-162, 2011
- Bautista, O. D. **Ética Pública y Buen Gobierno. Principales modelos y estado de la cuestión**, IADEM, 2007
- Bautista, O.D. **Los Códigos Éticos de Gobierno**, Cuaderno de ética para los servidores públicos. Géminis Editores, Agosto de 2009.
- Blutman, G. **La Reforma y Modernización del Estado en Argentina: el papel de la cultura organizacional**. Tesis Doctoral. Buenos Aires, 2009
- Bour, E. **Corrupción: hacia un enfoque teórico y empírico**, Asociación Argentina de Economía Política - XLVI Reunión Anual, 2011.
- Cao, H. **La administración pública argentina: nación, provincias y municipios**. III Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires, 2008
- Catalá Polo, R., **Ética del Servicio Público**, Jornadas sobre ética pública, Madrid, 1997
- Catoira, P. **Burocracia y Anomia. Un análisis de la informalidad en el comportamiento de los empleados estatales**. V Congreso de Administración Pública. San Juan, mayo 2009.
- Felcman, I. **Los aportes de estudios empíricos cuantitativos**. IV Simposio Nacional de Análisis Organizacional y II del Cono Sur. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Económicas, UBA, 1999.
- Fernández Cotonat, N. E. **Ponencia sobre responsabilidad del empleado público**. IV Congreso Argentino de Administración Pública, 2007
- Gordillo, A. **Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas**. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2013
- Hoftede, G. **Culture`s Consequences - International Differences in Work - Related Values**. Londres: Sage Publications, 1980
- Isuani, A. **Anomia social y anemia estatal**. II Congreso Nacional de Ciencia Política. Mendoza, noviembre de 1995
- Kilmann, R. **Corporate Transformation**. San Francisco, EE.UU, Jossey Bass, 1988

Küng, H., **La crisis económica global hace necesaria una ética global. El manifiesto por una ética económica global**, Global Ethics Foundation, 2009

Kurtzman J., Glenn Yago, T. **The Opacity Index: research overview 2004**. The Kurtzman Group, 2004.

Lambsdorff **Informe Global de la Corrupción 2004**, Editorial Icaria, España, 2004

Maliandi, R., **Un conflicto básico de la vida moral**. Anuario de Filosofía, 1976, pág 159 - 187

Montuschi, L. **El problema de los incentivos. Lo económico vs. lo ético**, Serie Documentos de Trabajo, Universidad del UCEMA. 1 edición, 2011

Montuschi, L. **Las Corporaciones como agentes morales: consideraciones respecto de la responsabilidad moral de las empresas**. Documentos de Trabajo- UCEMA – 2002

Montuschi, L., **El utilitarismo, la regla de la mayoría y la democracia**, Serie Documentos de Trabajo de la UCEMA, N° 422, junio 2010.

Moreno Ocampo, L., **En defensa propia, como salir de la corrupción**, Bs. As., Sudamericana, 1993.

Nolan, L.. **Primer Informe del Comité sobre las Normas de Conducta en la vida Pública**, 1995

OCDE - **Phase 3 report on implementing the OECD anti-bribery convention in**

OCDE, **Confianza en el Gobierno – Medidas para fortalecer el marco ético en los países de la OCDE**, 2000.

OCDE, **Ética de la Función Pública. Temas y prácticas actuales**. París, 1996.

OCDE, **La ética en el servicio público – Cuestiones y prácticas actuales**, Madrid, 1997.

OCDE, **La integridad en la contratación pública: Buenas Prácticas de la A a la Z**, París, 2007.

OCDE, **Principles for Managing Ethics in the Public Service**, PUMA Policy Brief No. 4, París, 1998

OCDE, **Sector de Integridad Pública: Un marco para la evaluación**, París, 2005.

OCDE, **Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation**. París, 2009

OEA, **Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción**, Vigésimoprimera Reunión del Comité de Expertos, Informe final, marzo de 2013

Otusanya, O. J., Lauwo, S. **.Corruption and Socio-Political Economic Culture: A Case of Nigeria**, Essex Business School, University of Essex

Payró, R **Historia del Río de la Plata**, edición digital

Perusset, M. **Contrabando y Sociedad en el Río de la Plata colonia**, Dunken, Buenos Aires, 2006.

PNUD, **Guía del usuario para medir la corrupción**, Oslo: Centro de gobernabilidad de Oslo, Noruega, 2008.

Rivero Ortega R y otros. **El Estado de Derecho Latinoamericano – Integración Económica y Seguridad Jurídica en Ibero América**. Ediciones Universidad de Salamanca. 1º edición Diciembre de 2003, pág 51

Schein, E. **La cultura empresarial y el liderazgo**. Barcelona: Plaza y Jana Editores, 1988

Schenone, O., **An Economic Approach to Corruption** . En S. Gregg, *The Scourge of Corruption*. Michigan, Acton Institute, 2002.

Tarín, A., **Panorama de las Administraciones Públicas 2009**, INAP, OCDE, 2010