Colección Fortalecimiento Institucional
Construyendo capacidades para un Estado presente

ISSN 2796-9665

Guía para la elaboración de códigos éticos en la administración pública

Subsecretaría de
Fortalecimiento Institucional

Argentina unida

Secretaría de
Gestión y Empleo Público

Jefatura de
Gabinete de Ministros
Argentina

Autoridades

Presidencia de la Nación

Dr. Alberto Fernández

Vicepresidencia de la Nación

Dra. Cristina Fernández de Kirchner

Jefatura de Gabinete de Ministros

Dr. Juan Luis Manzur

Secretaría de Gestión y Empleo Público

Dra. Ana Gabriela Castellani

Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional

Mg. Beatriz de Anchorena

Dirección Nacional de Integridad y Transparencia

Lic. Juan Ignacio Morelli

Guía para la elaboración de códigos éticos en la administración pública

Colección Fortalecimiento Institucional
Construyendo capacidades para un Estado presente

Año 2 N°2 I 2022

ISSN 2796-9665

Directora de la Colección
Mg. Beatriz de Anchorena

Autores: Lic. Juan Ignacio Morelli; Abog. Guadalupe Daniela García Delgado; Cdor. Juan Manuel Montagna von Zeschau; Abog. Estefanía Lilian Pinetta Biro Aleman; Lic. Mauricio Salvagnini; Mg. Analía Zimmermann Sánchez.

Equipo de trabajo de la Colección
Asesor Editorial: Dr. Jorge Orovitz
Coordinadora: Mg. Analía Zimmermann Sánchez
Editora: Lic. Julia Sánchez Cestona
Diseño: Equipo de Comunicación y Diseño SSFI

Las ideas y planteamientos contenidos en la presente edición son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen la posición oficial de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Jefatura de Gabinete de Ministros no asume responsabilidad por la continuidad o exactitud de los URL de páginas web externas o de terceros referidas en esta publicación y no garantiza que el contenido de esas páginas web sea, o continúe siendo, exacta o apropiada.

¿Cómo citar este material?

Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional, Secretaría de Gestión y Empleo Público, Jefatura de Gabinete de Ministros (2022). *Guía para la elaboración de códigos éticos en la administración pública.* Colección Fortalecimiento Institucional: Construyendo capacidades para un Estado presente. Buenos Aires: Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional. Disponible en:
https://www.argentina.gob.ar/jefatura/gestion-y-empleo-publico/fortalecimiento-institucional/recursos-de-la-ssfi/coleccion

Fecha de publicación: marzo 2022

Imprenta de la Secretaría de Gestión y Empleo Público, Jefatura de Gabinete de Ministros
Impreso en Argentina

Presentación

Presentamos la *Colección Fortalecimiento Institucional. Construyendo capacidades para un Estado presente*, que ofrece guías de trabajo y documentos de reflexión teórica con el fin de compartir y difundir el conocimiento producido y dar sustento a la labor cotidiana de capacitación y mejora de las prácticas de gestión de los organismos públicos.

El objetivo que nos proponemos es contribuir al fortalecimiento de las políticas públicas y la construcción de un Estado *presente y democrático,* y con mayor *autonomía*. Solo así estaremos en condiciones de evitar la captura de la decisión pública por parte de una elite que solo persigue sus intereses, y poner al Estado en función del bien común. El fortalecimiento de las capacidades estatales es el prerrequisito para hacer realidad las banderas de la soberanía política, la independencia nacional y la justicia social.

La Colección reúne el resultado del trabajo de las distintas direcciones de la Subsecretaría, y constituye la síntesis colectiva producto del intercambio y la experiencia común de funcionarias/os públicas/os y trabajadoras/es de los distintos organismos de la administración pública.

Está dirigida a quienes se preocupan y se dedican cotidianamente, con esmero y perseverancia, a mejorar la calidad de las prestaciones del Estado, a volverlo útil y potente como mecanismo de representación democrática e inclusión. Porque donde no llegan los intereses privados, donde ningún actor individual tiene respuesta, se hace presente el Estado, en tanto representante colectivo de todas y todos, como lo vimos cotidianamente en la primera línea de batalla contra la pandemia, como lo vemos en cada rincón de nuestra patria, en los lugares más alejados, donde más se lo necesita.

El modelo de gestión pública propuesto por la Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional parte de la necesidad de fortalecer las capacidades estatales —técnico-burocráticas, relacionales y político-estratégicas— para garantizar la efectividad de las políticas públicas. Esto implica el desafío de recuperar la centralidad del Estado como motor de un proyecto de desarrollo con justicia social; fortalecer la capacidad de articulación con actores sociales, impulsando el protagonismo social; mejorar los instrumentos de planificación y evaluación de políticas públicas que aporten soluciones a los problemas, demandas y necesidades de la ciudadanía; que incorpore la ética como una dimensión sustantiva de la función pública y que adquiera capacidad de decisión autónoma. En síntesis, se apunta a la construcción de un Estado *estratégico*, capaz de conducir un proceso de desarrollo con inclusión.

La reflexión, la argumentación, la evaluación de nuestras acciones, el intercambio de opiniones con los diversos actores de la administración pública y de la sociedad, son la condición primaria para mejorar el sentido que le damos a la acción política y transformar nuestras prácticas en función de esos objetivos. Esperamos que la Colección sirva como instrumento de trabajo en esta difícil lucha por una nueva ética pública al servicio de nuestro pueblo.

Mg. Beatriz de Anchorena
Subsecretaria de Fortalecimiento Institucional

Índice

Prólogo 5

Introducción a los códigos éticos 6

Beneficios de su implementación 7

Características 8

Secciones y contenido 11

- Mensaje de la máxima autoridad 11
- Objetivo y alcance 12
- Misión y visión 13
- Principios éticos y compromisos institucionales 13
- Valores 15
- Lineamientos o pautas de conducta 16
- Canales de consulta y de denuncia 17
- Sanciones 18
- Monitoreo y actualización 18

Elaboración del código de ética 19

- Planificación y construcción 19
- Seguimiento y monitoreo 20

Algunas recomendaciones para la redacción 22

Palabras finales 23

Referencias bibliográficas 24

Prólogo

La Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional viene desarrollando un marco de trabajo para la mejora de las capacidades estatales que contempla la revisión, el control ex-post y la rendición de cuentas, pero que también pone en pie de igualdad a la prevención, la sensibilización y la utilización de herramientas enfocadas en el refuerzo de los valores de la ética pública, la integridad y la transparencia, a nivel de las y los empleadas/os públicas/os, funcionarias/os y toda o todo aquel que preste servicios en cualquier organismo público.

Con este objetivo y marco ampliado, los códigos de ética se transforman en herramientas de difusión y fortalecimiento de los valores y compromisos institucionales y esta Guía para la elaboración de Códigos Éticos en la Administración Pública se inscribe en la necesidad de otorgarles a estos documentos la capacidad de funcionar como piedra fundamental de una cultura organizacional basada en la búsqueda del bien común. Para acompañar la tarea de creación de estos códigos en cada organismo, así como su implementación y seguimiento, esta guía se divide en dos partes. La primera está destinada a conocer las características de un código de ética, el contenido de cada una de las secciones que lo componen, la diferencia con un código de conducta y la importancia de incluir compromisos institucionales. En la segunda sección, se indica una serie de instancias a desarrollar. La planificación del código de ética es igual de importante que su contenido. En el momento de su elaboración, se incluye la puesta en marcha del equipo de trabajo, el acompañamiento de las autoridades al proceso y la creación del primer borrador, que culmina con la aprobación formal del documento. Finalizada esta instancia, el "seguimiento y monitoreo" se centra en la gestión del instrumento, relacionada principalmente con su promoción y capacitaciones en la temática.

Por último, el capítulo final consiste en recomendaciones a tener en cuenta durante todo el proceso, asociadas a la importancia de contar con estrategias comunicacionales y de diseño. Estas cuestiones que en principio exceden el contenido formal del código, permiten consolidar a los códigos éticos como parte viva de la cultura en integridad en los organismos públicos.

Mg. Beatriz de Anchorena

Introducción a los códigos éticos

Un código ético proporciona criterios orientativos para las y los agentes públicos, en diálogo con el entorno y a partir de una escucha activa con las demandas de la sociedad. Se compone de valores éticos de forma integral: cumplimiento de deberes e incompatibilidades, respeto por los derechos humanos, adopción de la perspectiva de género, garantía de trabajo libre de violencia y cuidado por el medioambiente, entre otros. Su inobservancia puede dar lugar a sanciones.

En el marco del desenvolvimiento de la función pública, se presentan situaciones disímiles y complejas que pueden poner en pugna principios y valores éticos. Estas situaciones muchas veces se relacionan con los contactos que se producen en la interacción pública/privada de las y los agentes estatales y pueden conducir a la configuración de situaciones indeseables, así como a otras intolerables.

Antes de desarrollar el contenido específico de un código ético, es necesario mencionar su relación con la noción de "integridad". La integridad, es una virtud y, también, una cualidad personal. Implica una capacidad deliberada y diferenciadora que poseen las personas para elegir caminos y tomar decisiones, siendo posteriormente coherentes con los principios que llevaron a esa elección. En términos filosóficos, la integridad es una cualidad de las personas. Ahora bien, es importante reconocer si los principios que fundamentan esas decisiones en el marco del ejercicio de una función pública son válidos, no solo para el sujeto, sino también para toda la sociedad, y que estos estén orientados a alcanzar el bien común, siendo respetuosos de los derechos humanos.

El principio *pro persona* deviene de la reforma constitucional de 1994 y la asignación de jerarquía constitucional a diversos tratados internacionales de derechos humanos. Implica el ejercicio de interpretar de la forma más amplia cuando se trata de reconocer derechos protegidos y de proceder de manera opuesta cuando se trate de restringir derechos.

Si bien la integridad es una cualidad personal, las organizaciones pueden presentar factores que potencian o dificultan su alcance, por lo que tienen una responsabilidad en la construcción de la integridad colectiva. Es por ello que el compromiso de las autoridades en facilitar el logro de altos estándares de integridad es fundamental, por ejemplo, brindando pautas claras a través de los códigos éticos, así como mediante otras herramientas de gestión de integridad accesibles a todos y todas. Ejemplo de esto son los canales de consulta, las declaraciones juradas, las capacitaciones, por mencionar algunas.

Finalmente, cabe afirmar que la incidencia en la mejora de la cultura organizacional a partir de la implementación de un código ético, nunca puede estar escindida de la construcción de una sociedad más justa e igualitaria, con oportunidades para todas y todos.

Beneficios de su implementación

Es sumamente auspicioso que cada organismo elabore su propio código de ética, siempre que para ello tenga en cuenta su contexto y la especificidad del entorno donde se desenvuelve. Por entorno nos referimos al marco legal vigente, las acciones específicas que le corresponden, la cultura organizacional preexistente, así como la relación con otros actores, sean estatales o no, y con la ciudadanía. Profundizar desde una mirada innovadora los alcances de estas relaciones, colabora en la construcción de espacios íntegros y transparentes que redundan en una mejora del clima institucional.

Las organizaciones que se desarrollan y proyectan dentro de un marco de integridad, cuentan con una mayor capacidad de respuesta frente a cualquier contexto adverso o situación indeseable contraria a la ética pública. La realidad del organismo se ve potenciada al reforzar el marco común de conductas deseables, donde se señalan también otras definitivamente inapropiadas e intolerables.

La construcción de un código de ética es la instancia inicial para introducir herramientas de gestión de la integridad a través de la adopción de compromisos institucionales enfocados en el abordaje integral de los deberes éticos.

Finalmente, los códigos construidos en base a lo señalado son herramientas de presentación institucional de cara a la ciudadanía. Su publicación, difusión y monitoreo de cumplimiento impacta directamente en la legitimidad de la acción estatal y en el aumento de la confianza en la gestión pública.

Características

Un código de ética condensa y simplifica el entendimiento de las conductas esperadas de las y los agentes públicos, así como el clima ético de la institución. A partir de principios, valores y pautas de comportamiento orienta la conducta y la toma de decisiones cotidianas.

Su utilidad radica en el reconocimiento de la existencia de conflictos éticos en la vida diaria de las y los agentes públicos. Se espera que las personas se guíen por la integridad y prioricen el bien común en los momentos de dudas.

A diferencia de los códigos de conducta, cuyo propósito es la creación y compendio de prohibiciones y sanciones específicas ante ciertas violaciones a las normas, los códigos de ética trabajan en la faz preventiva, y —en línea con los códigos deontológicos— son orientativos. No obstante, estos códigos pueden contemplar sanciones ante su incumplimiento y/o servir de inspiración para la reforma de los regímenes disciplinarios vigentes.

Importa mencionar que, aunque un organismo no cuente con un área específica de integridad[1], ni tampoco con un programa/plan específico, seguramente existan áreas que desarrollen iniciativas en ese sentido. El código de ética no suplanta ni constituye un plan de integridad, pero sí puede ser un puntapié para iniciar el cambio organizacional, acompañando los desafíos que enfrenta la institución en el camino para materializar la situación deseada.

Ejes de trabajo

El código de ética trabaja sobre tres ejes. El primero de ellos es la **prevención** a través de la inclusión de valores desagregados en pautas de comportamiento y de ejemplos para facilitar su entendimiento, los que deberán estar en sintonía con la realidad y especificidad del organismo. A modo de ejemplo, estas conductas pueden versar sobre las siguientes temáticas: transparencia, gestión de conflicto de intereses, registro de obsequios y audiencias, prevención de la violencia o acoso, rechazo de todo tipo de corrupción, entre otras. Debe moderarse la inclusión de conductas, seleccionando las más relevantes o ejemplificativas para la labor diaria, teniendo en cuenta que en ningún caso se podrá abarcar la totalidad de situaciones posibles.

El contenido del segundo eje, relativo al **monitoreo**, indica quién es la autoridad de aplicación, quién se encarga de la actualización del código; y, por el otro, informa los canales a los que acudir en caso de duda o denuncia.

1 Para profundizar en el tema, sugerimos la lectura de la Guía de la Oficina Anticorrupción para la creación de áreas de integridad, publicada en el 2020: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/if-2020-51883774-apn-ssiyt-oa.pdf

El último eje son las **sanciones** o medidas disciplinarias. Indican el tratamiento que recibirán las conductas de las funcionarias o funcionarios que se aparten del código. Aquí puede hacerse una remisión al régimen disciplinario vigente, así como mencionar el departamento encargado de su aplicación o los protocolos donde se regule la cuestión.

Algunos debates

Existen debates en torno a la extensión de los códigos y respecto de la pertinencia o no de contar con códigos sectoriales. En relación a lo primero, se sugiere lo siguiente:

1) El código debe ser claro y simple de comprender para todas las personas, independientemente de su capacitación o puesto;
2) Debe poseer una estructura razonable a su objetivo;
3) Debe comunicar las acciones que forman parte del sistema de integridad, sin ser una repetición de normativa o documentos (puede incluir un glosario con términos importantes).

En relación al segundo debate, respecto de la utilidad de códigos de ética a medida o sectoriales, es interesante indagar en la cuestión. Las funcionarias y funcionarios de la administración pública comparten un marco normativo común compuesto principalmente por la Ley 25.188 y el Decreto 41/99. De allí derivan obligaciones de cumplimiento sin distinciones en toda la Administración Pública Nacional: por ejemplo, el rechazo de obsequios, las incompatibilidades, el conflicto de intereses o los períodos de carencia. Esto no debe soslayar que ciertas políticas públicas se desenvuelven con una mayor exposición a ciertos conflictos éticos que, al ser abordados por códigos de ética sectoriales, permiten brindar mayor precisión de cómo actuar en un determinado contexto.

Principios y compromisos institucionales

La existencia de códigos éticos sectoriales no reemplaza ni a la Ley de ética en el ejercicio de la función pública ni al código de la función pública, sino que debe entenderse de forma armónica con la normativa vigente.

La Ley 25.188 de Ética en el ejercicio de la función pública, establece que, quienes ejercen la función pública, deben observar principios éticos comunes, a saber: honestidad, rectitud, buena fe y austeridad republicana (artículo 2 inciso b). Además, el Código de Ética de la función Pública (Decreto 41/99) agrega 6 principios generales: probidad, prudencia, justicia, templanza, idoneidad y responsabilidad; y 22 principios particulares: aptitud; capacitación; legalidad; evaluación; veracidad; discreción; transparencia; declaración jurada patrimonial y financiera; obediencia; independencia de criterio; equidad; igualdad de trato; ejercicio adecuado del cargo;

uso adecuado de bienes del Estado; uso adecuado del tiempo de trabajo; colaboración; uso de la información; obligación de denunciar; dignidad y decoro; honor; tolerancia; y equilibrio.

Por su parte, el código de ética sectorial circunscribe el ámbito de aplicación a un determinado organismo y da la oportunidad de destacar las opciones éticas que contribuyen a lograr el propósito de la institución. Tiene en cuenta los puntos nodales de su interacción, tanto con la sociedad como con las organizaciones de la sociedad civil, proveedores, cámaras empresarias, gremios, colegios profesionales, etc., a fin de prevenir la captura de la decisión pública. A lo antedicho se agrega una nueva dimensión que deben contemplar estos códigos: los "compromisos institucionales", evitando centrar la mirada únicamente en las conductas individuales.

Los códigos constituyen garantías con las que las autoridades se comprometen de diversas formas para conformar una nueva cultura organizacional. Dichos compromisos exceden lo meramente normativo, ya que se asocian a situaciones o riesgos no plenamente definidos, en razón de las dificultades que pueden existir en un contexto de integridad específico.

El código de ética sectorial

- Contiene un conjunto de principios y valores de un organismo particular, de los que se desprenden pautas de comportamiento claras que guían el desempeño ético de las y los agentes; a esto se suman los compromisos institucionales para alentar el desarrollo de la integridad y elevar el clima ético.
- Considera la relación con terceros, sean estatales o no, entendiendo la frontera relacional de las políticas públicas que despliega y los dilemas éticos más desafiantes que allí se presentan.
- Aporta claridad a través de las pautas de comportamiento positivas, así como también en prohibiciones claras y expresas de comportamientos intolerables.
- En tanto política de integridad, trabaja en tres ejes: prevención, monitoreo y sanción.
- Contempla el marco jurídico vigente, inclusive los regímenes disciplinarios existentes, sin que ello implique una repetición de la normativa.

Secciones y contenido

El contenido de los códigos éticos se divide en secciones y cada una aporta cierta especificidad al sentido global del instrumento. No existen modelos predeterminados o únicos, ni tampoco se recomienda copiar el contenido de otros códigos. Cada organismo público tiene la potestad de elegir el formato a utilizar, las secciones que desea incluir o incluso cómo nombrarlas.

A modo de sugerencia, la siguiente estructura satisface los tres ejes de trabajo mencionados (prevención, monitoreo, sanción) y permite brindar claridad respecto del contenido de cada una de sus partes y establecer un marco de acción común, que ha de entenderse como orientativo y nunca limitante.

1	Mensaje de la Máxima Autoridad
2	Objetivo y Alcance
3	Misión y Visión Institucionales
4	Principios y Compromisos institucionales
5	Valores
6	Lineamientos o pautas de conducta
7	Canal de consulta y de denuncia
8	Sanciones
9	Monitoreo y actualización

Mensaje de la máxima autoridad

El mensaje introductorio establece el compromiso político del organismo con la agenda de la integridad y la transparencia, desde las más altas autoridades extendiendo la invitación a las y los restantes integrantes. El tono ético opera también hacia afuera de la organización: permite expresar su relación con todas las partes interesadas.

Algunas temáticas a abordar:

- ➔ El valor de las políticas de integridad para la gestión y la importancia de su permanencia en el tiempo.
- ➔ El resultado esperado a partir de la entrada en vigencia del Código (elevar el clima ético, contar con un mejor ambiente laboral para el desarrollo de las relaciones interpersonales, entre otros).
- ➔ La importancia de la capacitación continua en integridad.
- ➔ La invitación al compromiso con la integridad.
- ➔ Las acciones más relevantes de cara a la ciudadanía y/o actores con los que se vincula a través de sus políticas públicas.
- ➔ La identidad del organismo a través de la mención de sus fortalezas.

En cuanto a su extensión, puede ser concisa o extensa, sin que supere las dos carillas. Se busca efectividad y claridad en el mensaje y focalizar únicamente en los aspectos más relevantes.

Si bien no es obligatorio, se recomienda que cuente con la firma de la máxima autoridad. En caso de que no lleve su aval, esta sección puede denominarse "declaración de integridad". En las sociedades del estado o con participación estatal mayoritaria, se sugiere incorporar la firma del directorio.

Objetivo y alcance

Como parte del objetivo del código, se incluye tanto una breve definición, como las razones que motivaron contar con un código de ética (o su actualización, si fuera el caso).

Algunos ejemplos de objetivos a considerar:

- ➔ Promover los valores específicos del organismo;
- ➔ Impulsar una cultura organizacional basada en la ética, la integridad y la transparencia, entre otros valores;
- ➔ Poner en común los comportamientos éticos deseables por parte de las y los agentes, así como toda otra persona vinculada a la entidad;
- ➔ Reducir las subjetividades en las interpretaciones personales sobre los principios éticos y sobre lo que se debe hacer y lo que no;
- ➔ Reflejar los compromisos asumidos por el organismo respecto de un ambiente de trabajo inclusivo, saludable, sustentable, libre de discriminación, acoso y violencias, etc.

El alcance indica cuáles son los sujetos obligados por el código, mediante la mención a los actores que intervienen y se relacionan día a día para el cumplimiento del propósito institucional.

Algunos elementos a considerar para definir el ámbito de aplicación:

- ➔ Un punto de partida habitualmente utilizado es la definición de "función pública" de la Ley 25.188:

  Artículo 1, párrafo 2: *"Se entiende por función pública, toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria, realizada por una persona en nombre del Estado o al servicio del Estado o de sus entidades, en cualquiera de sus niveles jerárquicos".*

- ➔ Contemplar los actores relevantes que se vinculan con las diferentes acciones y compromisos del organismo: terceros legítimamente vinculados (ciudadanía en general; beneficiarios; población destinataria de las principales políticas públicas; contratistas; proveedores; organizaciones no gubernamentales y sociales; universidades; etc.).
- ➔ Tener presente la extensión territorial donde se desarrolla la tarea.

Misión y visión

Esta sección recuerda el propósito del organismo que tiende a ser permanente y trasciende a una administración o a una gestión en particular (por ejemplo, el compromiso con la integridad y la transparencia).

La misión es la razón de ser de la institución, que se refleja en las políticas públicas desarrolladas. Para su formulación, puede consultarse la normativa que define las competencias primarias del organismo. En el caso de que se trate de un Ministerio, la Ley de Ministerios 22.520 establece sus competencias, además de toda otra normativa específica relativa a su estructura. Para los organismos descentralizados existen leyes que les dan operatividad, con sus resoluciones o reglamentos a nivel interno.

La visión refiere a la expectativa que posee el organismo respecto a su función pública y contribución al desarrollo del país, así como el modo en que se vincula con sus trabajadores/as, con la ciudadanía y con los terceros con los que articula.

Muchos códigos de ética utilizan estas denominaciones para las secciones mencionadas, aunque no es imprescindible nombrarlas de este modo.

Principios éticos y compromisos institucionales

Una vez determinado el propósito del organismo, a través de los ejes misión y visión, corresponde identificar los **principios éticos** más importantes y relevantes para el organismo. Además, se deben definir compromisos institucionales que enmarcan la gestión y las políticas públicas que se llevan adelante.

Para comenzar, podemos inspirarnos en los principios éticos previstos en la normativa antes mencionada:

Decreto 41/99 **Código de Ética de la Función Pública**	- Probidad - Prudencia - Justicia - Templanza - Idoneidad - Responsabilidad
Ley 25.188 **Ética en el Ejercicio de la Función Pública**	- Honestidad - Probidad - Rectitud - Buena fe - Austeridad republicana

A continuación, se transcriben valores utilizados en distintos códigos de ética[2], así como otros sugeridos:

Valores utilizados en distintos códigos de ética vigentes		
- Atención ciudadana - Compromiso - Derechos humanos - Discapacidad y accesibilidad - Eficacia y eficiencia - Empatía - Equidad	- Federalismo - Géneros y diversidad - Humildad - Igualdad de oportunidades y trato - Innovación - Integridad - Interés público - Justicia social - Proactividad - Probidad	- Responsabilidad - Reciprocidad - Respeto por el medioambiente - Sustentabilidad - Seguridad jurídica - Solidaridad - Trabajo en equipo colaborativo - Transparencia

Fuente: elaboración propia

2 Aerolíneas Argentinas (Seguridad, Atención al cliente, Eficiencia y sustentabilidad, Responsabilidad, e Integridad y transparencia); Y.P.F. (Integridad, Crear valor, Seguridad, Sustentabilidad, Atención al Cliente y, Equidad de Género y Diversidad); Vialidad (Honestidad y Transparencia, Trabajo en equipo, Profesionalismo y Ejemplaridad pública); AFIP (Juridicidad, Integridad, Vocación de Servicio, Profesionalidad, Proactividad y Responsabilidad Social), entre otros.

Estos principios elegidos, que serán incorporados al cuerpo del código ético con una descripción adecuada y detallada, deben estar alineados con los propósitos de la entidad pública.

De acuerdo con estándares internacionales, es importante adaptar los códigos de ética a una cantidad de principios fundamentales, pertinentes y memorizables. Actualmente el Código de ética de la función pública consta de 28 principios, entre los generales y particulares. A fin de adecuarse a las recomendaciones, aunque se haya trabajado con gran cantidad, se sugiere reducir los listados de principios a una cantidad menor a 2 dígitos[3].

Para la definición de los **compromisos institucionales**, debemos conocer:

- ➔ Los grupos de interés clave (conformados por aquellos actores, internos o externos, que tengan participación esencial en las acciones del organismo o sean sus beneficiarias/os o destinatarias/os) y la percepción interna respecto de las características de estos grupos.
- ➔ Los marcos regulatorios relativos a los derechos y obligaciones de los grupos de interés.
- ➔ Los lineamientos operativos, enfoques y pautas de trabajo de las áreas sustantivas que dan respuesta o interactúan con los grupos de interés.

Con esta información corresponderá definir los compromisos que el organismo está dispuesto a asumir con relación a cada grupo de interés clave.

Valores

Los valores inspiran el actuar cotidiano e influyen en la toma de decisiones. En otras palabras, promueven la selección de medios para actuar, proporcionan guías no detalladas para los fines y también influyen en la interpretación de los productos de esas acciones, a fin de considerarlos como positivos o negativos.

Considerando que el universo sobre el que actúa el código de ética puede ser diverso y amplio, en el proceso de definición de estos valores para su elección, debería involucrarse a la mayor cantidad de sectores del organismo.

3 Como experiencia comparable, puede mencionarse el caso de Australia. Este país pasó de quince a cinco normas y creó el acrónimo "I CARE" (me importa) para facilitar su memorización: Imparcial; Comprometido con el servicio; "Accountable" (transparente, responsable y rinde cuentas a la sociedad); Respetuoso; Ético.

Lineamientos o pautas de conducta

En esta sección del código de ética, se encuentra un listado de conductas esperadas y prohibidas, unidas a una breve descripción de sus implicancias, con un razonable nivel de detalle.

Para aportar claridad, estos lineamientos o pautas de conducta deben:

- ➔ Desprenderse de alguno o algunos de los principios y valores elegidos, generando un cierto grado de consistencia que permita a las y los agentes una incorporación natural de sus deberes, prohibiciones e incompatibilidades.
- ➔ Ayudar a las personas alcanzadas a definir la viabilidad de su accionar en el día a día de la organización. Por ello, es importante incluir lineamientos relacionados con todos los procesos que lleva a cabo el organismo, especialmente aquellos que están íntimamente relacionados a las principales acciones a su cargo.
- ➔ Referirse a una amplia gama de conductas generales, las cuales se pueden agrupar en las siguientes categorías para su mejor entendimiento y desarrollo: pautas que se desprenden de la normativa o legales; pautas relativas a la utilización adecuada de la información; pautas que consideren el trato esperado al interior de la institución y, por último, pautas que reflejan la forma de vincularse con el entorno.

Legales	Utilización adecuada de la información
Cumplimiento de leyes y normas	Datos sensibles
Conflicto de intereses	Confidencialidad
Incompatibilidades	Seguridad y confiabilidad de la información
Obsequios y viajes financiados por terceros	Seguridad informática
Presentación de Declaraciones juradas	Acceso a la información pública
Corrupción	Información privilegiada
Cohecho	Conflicto de intereses
Malversación de fondos	Registro de audiencias de gestión de intereses
Soborno e influencia indebida	Declaraciones públicas

Pautas al interior de la institución	Pautas con el entorno
Carrera administrativa	Estado presente
Contratación de personal idóneo	Atención ciudadana
Ambiente sano y seguro de trabajo	No discriminación, acoso o violencia
Capacitación permanente	Garantizar la inclusión y adecuación a las personas con discapacidad
No discriminación ni acoso ni violencia	Responsabilidad social y medio ambiente
Igualdad de oportunidades y trato	Trato respetuoso del entorno para con las y los agentes públicos
Gestión y control interno	Rechazo de regalos y atenciones
Compromiso en el cumplimiento de las tareas	Conflicto de intereses
Preservación de bienes y recursos, entre ellos, los tecnológicos y los asignados para el ejercicio de funciones	Protocolos anti-soborno e influencia indebida

Fuente: elaboración propia.

Canales de consulta y de denuncia

Esta sección está destinada a proveer los contactos e información relevante para saber ante quién recurrir en caso de consultas o denuncias. El canal de consulta se habilita para dudas respecto de conductas o deberes a cargo. Si existiera un área de integridad o comité de ética, estos serían los indicados, ya que tienen competencia para asistir en la comprensión de las obligaciones éticas, así como para prevenir y corregir las conductas indebidas.

Por su parte, el canal de denuncias se orienta a las faltas administrativas o de conductas contrarias al código ético, siempre que se cuente con una protección a los denunciantes, a fin de que sean útiles y no una mera pantalla de integridad. En la actualidad, la Oficina Anticorrupción cuenta con una línea de denuncias para incumplimientos en cuestiones de ética pública e integridad, relacionadas con los conflictos de intereses y la comisión de delitos de corrupción.

En conclusión, este apartado debería explicitar detalladamente todos los canales y vías de consulta y/o denuncia (teléfonos, páginas web, correos electrónicos, entre otros) que estén a disposición de las y los agentes, de los grupos de interés y del público en general.

Sistema de protección de denunciantes

Se debe contemplar el resguardo de la identidad y la protección de represalias a largo plazo. Algunas características a contemplar: atención rápida sin intermediarios innecesarios; canales directos y especializados, que pueden variar según el tipo del público: redes sociales, páginas web, teléfonos, etc.; contar con medidas para protección de identidad, que permitan adicionar información en instancias posteriores e incluso garanticen poder conocer la resolución del caso; procedimientos sencillos, no requerir distinciones técnicas al público general ni el aporte de pruebas que pudieran revelar la identidad del sujeto para su admisión.

Sanciones

El comportamiento contrario al código de ética y a la normativa vigente puede generar la aplicación de sanciones, ya sea de índole administrativa o de otro tipo. En esta sección, se sugiere mencionar y remitir a los regímenes disciplinarios existentes según el tipo de contratación que exista, sin que sea necesaria una compilación completa de todas las posibles actividades prohibidas. Es necesario que el código exteriorice y dé a conocer de manera pública qué marco normativo rige la aplicación de sanciones en el organismo.

Monitoreo y actualización

La autoridad de aplicación del código, que monitorea su cumplimiento, puede estar a cargo de un comité de ética o de otra oficina. Esta área se encarga, a su debido tiempo, de las actualizaciones que correspondan.

La actualización puede darse por distintas causas: cambios en la normativa a nivel nacional o internacional, incorporación de funciones, cambios en el personal o la organización del trabajo, entre otras. Otra posibilidad es el establecimiento de revisiones periódicas basadas en el paso del tiempo para asegurar la vigencia en todas sus secciones. Se sugiere dejar debidamente asentada la fecha de entrada en vigencia, así como las de revisiones realizadas.

Elaboración del código de ética

La elaboración de un código de ética supone la planificación del proceso, teniendo en cuenta dos etapas bien diferenciadas. Una primera, referida a la planificación y construcción del instrumento y, una segunda etapa, abocada al seguimiento y monitoreo de su cumplimiento.

Con sus particularidades, lo que se plantea de aquí en adelante también es válido para aquellas instituciones que poseen un código de ética y tienen la intención de actualizarlo y/o reformarlo.

Planificación y construcción

Una primera instancia consiste en la planificación y construcción del código de ética. Comprende cuatro etapas, que van desde la voluntad institucional necesaria para iniciar el proceso hasta la aprobación del borrador por parte de las autoridades.

1. Voluntad institucional

Esta primera instancia es previa a la redacción y se canaliza a través de una adecuada comunicación al interior del espacio de trabajo. La voluntad de enmarcar la actividad del organismo en un código de ética debe ser el resultado de un momento de reflexión interna. Este propósito también puede ser difundido ante la ciudadanía en general a fin de dotar de mayor legitimidad al proceso. En esta etapa se incluye la designación de un equipo encargado de tomar la tarea.

2. Relevamiento de información

Un segundo momento consiste en la fase de recopilación de la normativa vigente y la consideración de los riesgos a los que se encuentra expuesta la gestión del organismo. Es deseable fomentar la participación institucional de la mayor cantidad de áreas sustantivas, aunque no todas tengan el mismo grado de responsabilidad en la redacción.

Se debe tener en cuenta que el código de ética trabaja también la frontera relacional entre actores internos y externos de cualquier índole. En este sentido, debe reflejar la complejidad del entorno en el que se desarrolla, los riesgos inherentes a los que está expuesto, las modalidades de interacción con el sector privado y las dinámicas particulares de la institución, para poder determinar con mayor precisión las conductas esperadas y asumir los compromisos pertinentes.

3. Redacción del primer borrador

La siguiente etapa consiste en avanzar hacia la redacción de un primer borrador, cuyo contenido sea comprendido por la totalidad de las y los integrantes del organismo. Por este motivo, desde el principio, la escritura debe ser clara y sencilla, empleando lineamientos y directivas de fácil comprensión. Preferentemente se deben usar mensajes directos, breves y consistentes a través del empleo de una voz activa y coloquial. Además, debe ser congruente con la regulación vigente, evitando replicar su letra y lenguaje. Se deben incluir definiciones sobre los conceptos clave y ejemplos del quehacer cotidiano de la organización, los que permiten que las políticas genéricas adquieran relevancia a nivel práctico.

Una buena forma de iniciar esta tarea es partir de un posible índice con las secciones detalladas en el apartado anterior.

Una vez finalizado el primer borrador, es recomendable que los actores clave, hayan sido o no parte en el relevamiento inicial, lo revisen y sugieran las incorporaciones, modificaciones o correcciones que estimen pertinentes. Todo esto permite arribar a una versión final que se corresponda con las propias características organizacionales.

4. Aprobación del código de ética

Definida la redacción final del código de ética, corresponderá su aprobación por parte de las máximas autoridades para su posterior emisión formal.

La difusión y planificación del evento de presentación como un acontecimiento de envergadura, potencia su sentido y legitimidad hacia dentro y fuera del organismo, como se verá a continuación.

Seguimiento y monitoreo

Esta etapa comienza con la aprobación de aquel primer borrador y comprende las instancias de socialización, difusión y comunicación del contenido, las capacitaciones en integridad, así como las actualizaciones que se estimen pertinentes. Es ideal para la creación o consolidación de compromisos éticos con otros actores.

1. Difusión

La aprobación del código de ética debe ser un hito institucional en el cual resulta fundamental que las autoridades estén involucradas. Se recomienda la elección de un día que tenga un sentido especial para el organismo o una fecha afín a la temática.

La aprobación formal del código no suple la toma de conocimiento de su contenido. Por eso, una vez aprobado, debe ser objeto de difusión, sensibilización y apropiación por parte de las/os integrantes del organismo. Es recomendable planificar en conjunto con la elaboración del borrador, el registro fehaciente de la notificación y efectiva lectura del código por las y los agentes. Debe ser difundido por múltiples canales, contando entre ellos con aquel que garantice fehacientemente la entrega (por ejemplo, a través del sistema GDE). En este sentido, se recomienda el empleo del sitio web de la organización, gacetillas, afiches, mensajes en redes sociales institucionales, entre otros, así como su entrega a nuevas/os ingresantes.

En definitiva, sin importar especialmente los canales y formatos de comunicación elegidos, cada organismo debe poner el código de ética a disposición de la totalidad de sus integrantes y alentar a cada una/o a leerlo. El efecto comunicador se potencia al contar con distintos formatos, sea en papel o digital; y con distinta accesibilidad, por ejemplo, en formatos audio, lenguaje de señas, o cualquier idea que fomente la inclusión.

Para garantizar el respeto y cumplimiento del código de ética por parte de las/os miembros de todos los niveles de la organización, su comunicación resulta esencial. No obstante, el código no reemplaza la reflexión colectiva y periódica en temas de integridad necesarios para elevar el clima ético. Para su efectividad, se sugiere presentar el código de ética en encuentros en los que se profundice sobre su contenido.

2. Difusión externa

El código de ética debe ser difundido ampliamente. La estrategia de difusión debe contemplar los espacios de comunicación institucional tales como las redes digitales y los sitios web oficiales (argentina.gob.ar).

En concordancia con el seguimiento y monitoreo, es fundamental definir la gestión administrativa para atender aquellas consultas o denuncias referidas al código de ética que provengan desde el exterior.

3. Creación o consolidación de acuerdos éticos con grupos de interés

Los principios incluidos en el código de ética pueden ser el puntapié para la construcción de acuerdos éticos con actores y grupos de interés en determinadas temáticas.

En el marco de esta articulación se puede optar por fomentar acciones de participación en mesas de trabajo, protocolos con actores del ámbito privado, y la creación de pautas de actuación específicas.

4. Revisión y actualización

El código de ética no es un documento estático. Debe estar sujeto a revisiones y mejoras continuas. Las eventuales actualizaciones serán una respuesta a cambios en el contexto organizacional, así como también las adecuaciones necesarias ante la sanción de nueva legislación relevante.

Algunas recomendaciones para la redacción

- Utilizar un lenguaje claro, teniendo en cuenta a la diversidad de agentes que el código está dirigido y su contexto cultural. Además, se recomienda la inclusión de la perspectiva de género para su redacción.

(Re) Nombrar

Guía para una comunicación con perspectiva de género. Elaborada por el **Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad.**

Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/guia_para_una_comunicacion_con_perspectiva_de_genero_-_mmgyd_y_presidencia_de_la_nacion.pdf

- Procurar una lectura amena. En promedio, la extensión de un código ético varía entre 8 y 25 páginas (según su contenido y formato), teniendo en cuenta los márgenes y el tamaño de la letra.
- Redactar los contenidos de manera propositiva y en primera persona del plural. Por ejemplo: “respetamos a las personas sin distinciones”, en vez de “se prohíben las faltas de respeto”, de esta manera se evita el lenguaje coercitivo.
- Tener mesura en la cita de la normativa. El código puede remitir oportunamente a instrumentos jurídicos, pero no es una réplica de los mismos. La necesidad de profundidad regulatoria debe ser resuelta a través de la adopción de procedimientos y protocolos específicos dirigidos a destinatarios particulares.
- Considerar la relevancia del diseño como forma de comunicar. Imaginar el código como una pieza gráfica que refleje la identidad institucional. Además, debe haber congruencia entre los valores y el diseño. Para ello se puede incluir, por ejemplo, fotografías del organismo en sus distintas facetas, de las y los agentes y el entorno. Como alternativa, pueden utilizarse ilustraciones o texto diseñado.
- Finalmente, resta mencionar que alentamos la creatividad a la hora de elaborar el código.

Palabras finales

El compromiso con un Estado presente e inclusivo a disposición de la ciudadanía implica necesariamente fortalecer un modelo de gestión pública que incorpore la dimensión de la integridad.

Las políticas públicas no son solo fruto de la racionalidad técnica, sino también de la interacción política. Esto implica pensar el fortalecimiento institucional desde la frontera relacional de tres grandes ámbitos en los que acontece la gestión diaria estatal: capacidades organizativas o comúnmente conocidas como burocráticas, que son aquellas que ponen en marcha a la administración pública; capacidades político estratégicas que orientan políticamente a las organizaciones, otorgándoles habilidades para comprender los contextos y gestionar los conflictos que producen las políticas públicas; y capacidades interinstitucionales que abarcan desde la interacción entre socios dentro de la Administración Pública Nacional hasta el fomento del diálogo con actores de la ciudadanía, de la sociedad civil, movimientos populares, asociaciones de trabajadores, colegios profesionales o cámaras empresarias.

En este sentido, la elaboración del código de ética implica una construcción colectiva comprometida con lo público, que no se limite a cumplir con los criterios normativos o burocráticos, y que no se escinde del sentido final de la gestión estatal que es promover el bien común y alcanzar la justicia social. Este ejercicio supone tener presentes las distintas realidades de los actores a quienes se dirigen las políticas, a la hora de dar respuestas eficaces a los desafíos emergentes.

La búsqueda de integridad, entendida como una virtud personal de cada agente, así como un compromiso de cada organismo público, es una tarea colectiva que debe plasmarse en la gestión diaria y guiar las políticas públicas. De este modo, se podrá avanzar de manera coordinada, valorando y potenciando el accionar estatal.

Referencias bibliográficas

Büehm, F. (2015). Códigos de comportamiento para la administración pública. *Revista Digital de Derecho Administrativo* N° 14, Universidad Externado de Colombia, pp. 65-89. Doi: http://dx.doi.org/10.18601/21452946.n14.06

Catálogo Jurídico de Ética Pública, Integridad y Transparencia (2020). Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional de la SGyEP de Jefatura de Gabinete de Ministros. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/noticias/se-presento-el-catalogo-juridico-de-etica-publica-integridad-y-transparencia

Códigos Éticos. Documento de identidad social de la empresa. Bizkaiko Foru Aldundia. Diputación Foral de Bizkaia.

Código de ética de Aerolíneas Argentinas. Disponible en: https://www.aerolineas.com.ar/OfficeFile/E-commerce/CodigoEticaGrupoAR.pdf

Código de ética de Y.P.F. Disponible en: https://www.ypf.com/LaCompania/Documents/codigo-de-etica-y-conducta.pdf

Código de ética de AFIP disponible en http://biblioteca.afip.gob.ar/pdfp/codEtica.pdf

Conferencia de Beatriz de Anchorena en el marco del ciclo de reuniones del Observatorio de la Obra Pública, Octubre de 2020. Disponible en: https://vimeo.com/user33046253/review/531039776/97d7721237

Ética, Transparencia y Lucha contra la Corrupción en la Administración Pública (2009). MANUAL PARA EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Buenos Aires: Oficina Anticorrupción, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

Guía para el Ejercicio Ético de la Función Pública (2020). Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional de SGyEP de Jefatura de Gabinete de Ministros. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/noticias/se-presento-la-guia-para-el-ejercicio-etico-de-la-funcion-publica

OCDE, UNODC, Banco Mundial (2013). *Manual de ética anticorrupción y cumplimiento para empresas*.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2019), Estudio de la OCDE sobre Integridad en Argentina: Lograr un cambio sistémico y sostenido, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris. https://doi.org/10.1787/g2g98f15-es

Marco legal de consulta

Decreto N° 41/1999, código de ética en la función pública.

Decreto N° 50/2019, organigrama de aplicación de la administración nacional centralizada hasta nivel de subsecretaría.

Ley N° 25.164, marco de regulación de empleo público nacional.

Ley N° 25.188, ética en el ejercicio de la función pública.

Ley N° 27.401, régimen de responsabilidad penal aplicable a las personas jurídicas privadas por ciertas interacciones corruptas con funcionarios públicos.

Resolución N° 27/2018 de la Oficina Anticorrupción, lineamientos para los Programas de Compliance/Integridad.

Argentina unida

Secretaría de
Gestión y Empleo Público

Jefatura de
Gabinete de Ministros
Argentina