

Guía para el Fortalecimiento de la Integridad en la Economía Popular

Documento de trabajo preliminar

Introducción

La Guía para el Fortalecimiento de la Integridad en la Economía Popular es una iniciativa desarrollada de forma conjunta entre el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y la Oficina Anticorrupción para prevenir y sensibilizar sobre los principales riesgos, las responsabilidades y las herramientas preventivas de la corrupción para entidades del sector asociativo.

Las cooperativas de trabajo, las federaciones de cooperativas, las asociaciones civiles y las empresas recuperadas, entre otras formas de asociativismo, conforman los ejes vertebrales de la economía popular. Estas organizaciones resultan indispensables para promover la inclusión social, generar trabajo y potenciar el desarrollo local.

Como tales, en algunos casos, proveen bienes y servicios al sector público, que van desde desarrollo de infraestructura pública, la producción y distribución de alimentos en territorio y la elaboración de bienes sanitarios, en contrataciones encuadradas en el régimen general como también en las del régimen de emergencia. En otras instancias, cumplen el rol de unidades ejecutoras, administradoras de fondos públicos y beneficiarias de subsidios estatales, intermediando entre el sector público y quienes son las y los beneficiarios finales.

En esas múltiples interacciones con el Estado resulta fundamental poder desarrollar políticas de integridad a fin de fortalecer la transparencia de la gestión pública y al mismo tiempo prevenir irregularidades. En este marco, la integridad se vuelve no solo una herramienta clave en la prevención de las prácticas corruptas y la protección del acceso a bienes y el ejercicio de derechos, sino también en una aliada fundamental para la construcción de una economía popular sostenible.

La presente Guía ha sido desarrollada en base al marco legal que establece la responsabilidad por hechos de corrupción de los distintos tipos de personas jurídicas, prestando particular atención a aquellas que integran la economía popular. Todo ello corresponde a las normas internacionales de lucha contra la corrupción y derechos humanos y las normas nacionales como el código penal de la nación y las leyes específicas en nuestra normativa.

En particular, desde el 2018, las cooperativas, las federaciones de cooperativas y las asociaciones civiles, entre otras personas jurídicas, son sujetos alcanzados por la Ley N° 27.401 de Responsabilidad Penal de las Personas Jurídicas. En este marco legal, se les pueden atribuir los delitos de cohecho y tráfico de influencias, negociaciones incompatibles con la función pública, concusión, enriquecimiento ilícito de funcionarios y empleados, y balances e informes falsos agravados. A fin de evitar la realización de estas prácticas, la norma promueve la adopción e implementación de programas de integridad por parte de las personas jurídicas. Estos instrumentos son obligatorios para participar en determinadas contrataciones con el Estado Nacional y recomendables a la hora de realizar distintas operaciones, por ejemplo, con financiadores o entre operaciones entre empresas y organizaciones de la sociedad civil.

Esta Guía busca acompañar a las organizaciones del sector asociativo, cooperativo y de la economía popular a fortalecer el diseño e implementación de políticas de integridad en su ámbito de actuación, adecuando los desafíos a su contexto y realidad organizacional, ya que este esfuerzo no

pretende convertirse en una carga adicional para estas organizaciones, que desarrollan sus actividades en contextos de precariedad, altos niveles de informalidad y el empeño dedicado de muchas personas.

Destinatarios y destinatarias

Este material está dirigido a las y los integrantes de las cooperativas de trabajo, asociaciones civiles, federaciones de cooperativas y empresas recuperadas, entre otras formas de asociativismo, de la economía popular, social y solidaria¹ interesadas en desarrollar políticas de integridad en sus organizaciones.

En particular, esta Guía es de suma utilidad para la persona designada colectiva y democráticamente para estar a cargo del diseño e implementación del programa de integridad dentro de la organización.

1. Nociones iniciales

¿Qué entendemos por corrupción?

Podemos decir que la corrupción es básicamente un abuso de poder. Entendida así, la corrupción no es considerada como un acto simple, egoísta, racional y aislado, sino como una práctica profundamente social, determinada por nociones culturales de poder, privilegio y estatus social. En este sentido, el fenómeno funciona como un instrumento que ayuda a construir, sostener y expandir un orden social fundado en relaciones desiguales entre diferentes grupos sociales oprimidos como consecuencia del clasismo social, el racismo y el sexismo, entre otros criterios. Por lo tanto, las políticas de integridad deben abordar estas cuestiones y avanzar en su transversalidad. En resumen: hoy es insostenible hablar de alguien íntegro si acosa, discrimina o promueve la contaminación ambiental (Astarita, 2021; Gruenberg, 2022; OEA, 2019)..

En este sentido, es importante observar el vínculo entre corrupción y derechos humanos. ¿Por qué? Por dos razones: Primero, en esta mirada amplia, la corrupción guarda una estrecha relación con la violación y/o efectación de derechos humanos. Segundo, el discurso y la práctica de los derechos humanos son de mucha utilidad para desafiar y resistir prácticas corruptas. Esto en la medida que los derechos humanos focalizan su atención en las relaciones desiguales de poder y en las posibles estrategias que presentan para promover tanto la igualdad como la justicia social (Gruenberg, 2022).

Asimismo, deconstruir la idea de corrupción impone salir de una mirada en donde el escenario de ocurrencia del fenómeno es el sector público de manera exclusiva. Desde una perspectiva estructural del poder, la corrupción es un fenómeno que ocurre y se manifiesta en diferentes ámbitos y requiere que el diseño de políticas atienda a esa diversidad. Es decir, las políticas de integridad deben atender a las situaciones de vulnerabilidad que transcurren en ministerios, organismos pero también a aquellas situaciones que aparecen en el sector privado, en las organizaciones sociales y no gubernamentales y en la interacción con el sector público.

¹ Entendemos a la economía popular, social y solidaria en los términos definidos por: Coraggio, J.L. *Economía social y economía popular: Conceptos básicos*. Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), 2020. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/coraggio.pdf>

¿Por qué nos importa prevenir la corrupción?

Importa prevenir la corrupción por muchas razones. Como vimos, las prácticas corruptas traen consecuencias negativas que dañan de forma directa o indirecta el tejido social y económico. En particular, el impacto diferencial de las prácticas corruptas en las mujeres y diversidades, en el ambiente y especialmente los grupos más postergados hacen que sea una prioridad su prevención para avanzar hacia una sociedad más justa e igualitaria.

Todo esto cobra especial relevancia para la economía popular. Las cooperativas y demás organizaciones de la sociedad civil desarrollan actividades que tienen un rol clave en la inclusión social, el desarrollo local y la consagración de derechos. La red de contención social que generan estas organizaciones en contextos críticos, y como forma de garantizar la fuente de trabajo, es fundamental para la construcción de formas alternativas de producción y para la comunidad en su conjunto.

En este ámbito, un potencial hecho de corrupción -como puede ser el pago de una coima en el marco de una licitación pública o un caso de conflicto de interés en la administración de un fondo público- puede dañar profundamente a la organización en general y a sus integrantes en particular. Ya sea a través de la pérdida de recursos materiales, la quita de la personería jurídica o la inhabilitación para continuar con las actividades que desarrolla, los efectos de un caso de corrupción son severos y sus consecuencias de impacto directo en grupos vulnerables.

Asimismo, para garantizar la sostenibilidad de la economía popular vale considerar otras cuestiones que se vinculan con la acción preventiva. Por un lado, la capacidad de reacción ante posibles casos de corrupción también demuestra el grado de concientización de sus integrantes y lo presente o no de las consecuencias que producen las prácticas corruptas en sus actividades. Por otro lado, la reputación de las organizaciones demuestra confianza social, quita las sospechas de negocios espurios y eleva los estándares de la calidad en sus operaciones. Ambos aspectos son esenciales para avanzar en la construcción de una economía popular fuerte y perdurable en el tiempo.

Ahora, ¿cómo se alcanza ese camino? Promover una cultura de integridad es un paso clave.

¿Qué es la integridad?

En la lucha contra la corrupción ha predominado tradicionalmente un enfoque centrado en el castigo mediante la creación de más leyes penales y dejando de lado los incentivos y las medidas disuasorias. Esta estrategia ha demostrado una eficacia limitada, por lo que el nuevo enfoque debe tener la prevención como eje central, con el fin no sólo de evitar actos de corrupción, sino también de lograr la consolidación de una cultura de integridad como cambio sistémico.

¿Qué quiere decir esto?

La integridad implica la adhesión y la práctica de valores éticos comunes y del conjunto de principios y normas destinados a proteger, defender y dar prioridad al interés público sobre los intereses privados. En otras palabras, ajustar nuestro comportamiento y nuestras decisiones con lo que todos y todas consideramos correcto y adecuado.

La integridad implica:

Ir más allá del cumplimiento de las normas.

Tomar la iniciativa para promover mejoras.

Lograr un equilibrio entre las reglas y nuestros valores comunitarios.

Sin embargo, se piensa la integridad de manera recortada, sin contemplar cuestiones que hoy en nuestra sociedad son claves. ¿Puede decirse que alguien es íntegro cuando alguien no roba pero acosa o discrimina?

La invitación a reflexionar en forma colectiva sobre estas cuestiones en la organización no implica de ningún modo relativizar las cuestiones que históricamente han comprendido el problema de la corrupción ni soslayar que tenemos obligaciones, responsabilidades jurídicas y deberes éticos establecidos que debemos cumplir todos, todas y todes, siempre en relación con el rol que tenemos en la sociedad. La invitación es a ampliar la mirada para atender al cruce de la corrupción con los derechos humanos.

Ampliar la mirada nos obliga también a pensar que la integridad no es una cosa que compete de funcionarios y funcionarias de manera exclusiva. Promover la integridad es una tarea que nos alcanza a todos y todas:

A nivel nacional, los tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial).

A los gobiernos provinciales y municipales.

A las empresas, organizaciones empresariales y corporativas y más en general, al sector privado.

A las organizaciones de la sociedad civil, asociaciones, cooperativas, fundaciones.

A los ciudadanos y ciudadanas.

2. Riesgos y responsabilidades jurídicas por hechos de corrupción

El marco legal que establece las responsabilidades por hechos de corrupción está integrado tanto por convenciones internacionales como por leyes penales específicas. En este entramado vamos a encontrar las obligaciones y responsabilidades que tienen tanto las organizaciones de la economía popular así como las y los funcionarios públicos respecto a las prácticas corruptas, como la [Convención Interamericana contra la Corrupción](#) o la [Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción](#), a [Ley No 25.188 de Ética en Ejercicio de la Función Pública](#), entre otras normas específicas.

En esta guía nos vamos a focalizar en la [Ley N° 27.401 de Responsabilidad Penal de las Personas Jurídicas](#). La Ley N° 27.401 es una norma que apunta a promover el desarrollo de políticas de integridad en las entidades del sector privado, comprendiendo a las empresas, las organizaciones de la sociedad civil, las fundaciones, las cooperativas, las asociaciones, entre otras formas jurídicas. Lo hace mediante el establecimiento de un umbral penal: la intervención de una entidad en delitos

como el cohecho o el enriquecimiento ilícito de funcionarios y funcionarias la hace responsable de esos delitos.²

ARTÍCULO 2.- Responsabilidad de las personas jurídicas. Las personas jurídicas son responsables por los delitos previstos en el artículo precedente que hubieren sido realizados, directa o indirectamente, con su intervención o en su nombre, interés o beneficio. También son responsables si quien hubiere actuado en beneficio o interés de la persona jurídica fuere un tercero que careciese de atribuciones para obrar en representación de ella, siempre que la persona jurídica hubiese ratificado la gestión, aunque fuere de manera tácita. La persona jurídica quedará exenta de responsabilidad sólo si la persona humana que cometió el delito hubiere actuado en su exclusivo beneficio y sin generar provecho alguno para aquella.

De acuerdo a la ley, los delitos de corrupción que pueden ser atribuibles a las entidades de la economía popular son:

Cohecho

Dar u ofrecer dádivas a un funcionario público, para que haga, retarde o deje de hacer algo relativo a sus funciones. Comprende también a magistrados del Poder Judicial y del Ministerio Público;

Recibir dinero u otra dádiva o aceptar promesa de ellos, para hacer, retardar o dejar de hacer algo relativo a las funciones. Comprende también a magistrados del Poder Judicial y del Ministerio Público.

Soborno trasnacional

Ofrecer u otorgar a un funcionario público de otro Estado o de una organización pública internacional dinero u otra dádiva, para que realice u omita un acto relativo a sus funciones o haga valer la influencia de su cargo en una transacción de naturaleza económica, financiera o comercial.

Tráfico de influencias

Dar u ofrecer dádivas a un particular, para que haga valer en forma indebida su influencia ante un funcionario público, un magistrado del Poder Judicial o del Ministerio Público;

Solicitar o recibir dinero u otra dádiva o aceptar promesa de ellos, para hacer valer en forma indebida una influencia ante un funcionario público, un magistrado del Poder Judicial o del Ministerio Público.

Negociaciones incompatibles con la función pública

Interesarse en miras de un beneficio propio o de un tercero en cualquier contrato u operación en que se intervenga por el ejercicio del cargo.

Concusión

² La norma establece que la responsabilidad de las organizaciones se generará cuando los delitos hubieren sido realizados directa o indirectamente con su intervención, o en su nombre, interés o beneficio. Además, dicha responsabilidad se extiende a casos en los que quien hubiere actuado en beneficio o interés de la organización sea una tercera persona sin atribuciones para representarla, siempre que la organización hubiese ratificado la gestión.

Exigir a un particular una contraprestación indebida en nombre y a beneficio del Estado, convirtiéndola en provecho propio o de terceros.

Enriquecimiento ilícito

Enriquecerse de manera apreciable e injustificada durante el ejercicio de la función pública.

Balances e informes falsos agravados

Publicar, certificar, o autorizar un inventario, un balance, una cuenta de ganancias y pérdidas o los correspondientes informes, actas o memorias falsas o incompletas, con el fin de ocultar la comisión de los delitos de cohecho y tráfico de influencias, nacional y transnacional.

Las consecuencias derivadas de estos delitos pueden tener un impacto difícil de afrontar por parte de las organizaciones de la economía popular, ya sea esto la pérdida del beneficio estatal (daño económico) o la trascendencia pública que pueda tener la condena por un caso de corrupción (daño social). En este sentido, es importante conocer las sanciones aplicables a las organizaciones por incurrir en los delitos establecidos por la norma. Estas son:

- **multa económica** (2 a 5 veces del beneficio indebido obtenido o que se hubiese podido obtener);
- **suspensión total o parcial de actividades** (por un máximo de diez años);
- **suspensión para participar en actividades vinculadas con el Estado** (por un máximo de 10 años);
- **disolución y liquidación de la personería jurídica** (cuando hubiese sido creada al solo efecto de la comisión del delito, o esos actos constituyeran la principal actividad de la entidad);
- **pérdida o suspensión de beneficios estatales** (subsidios, entre otros);
- **publicación de la sentencia condenatoria** a costa de la persona jurídica.

Como puede verse, las cooperativas y demás entidades civiles no se encuentran exentas de este régimen por lo que resulta fundamental que las organizaciones del sector asociativo puedan avanzar en las herramientas que dispone la misma normativa para protegerlas de estos delitos. Para esto, la ley prevé la creación de **programas de integridad** como forma de **prevenir** la corrupción y **reducir** las penas que puedan ser atribuibles a la organización por estos hechos.

La norma establece distintos criterios para atenuar la pena, entre los que se encuentra el contar con un programa de integridad, de ahí la importancia de su desarrollo. Ahora bien, ¿qué es un programa de integridad?. La ley lo define de esta forma:

ARTÍCULO 22.- Programa de Integridad. Las personas jurídicas comprendidas en el presente régimen podrán implementar programas de integridad consistentes en el conjunto de acciones, mecanismos y procedimientos internos de promoción de la integridad, supervisión y control, orientados a prevenir, detectar y corregir irregularidades y actos ilícitos comprendidos por esta ley. El Programa de Integridad exigido deberá guardar relación con los riesgos propios de la actividad que la persona jurídica realiza, su dimensión y capacidad económica, de conformidad a lo que establezca la reglamentación.

A continuación, describimos de qué manera las entidades pueden desarrollar programas de integridad que les permita identificar sus vulnerabilidades y generar medidas para enfrentarlas de modo tal que puedan responder a lo que establece la Ley de Responsabilidad Penal de Personas Jurídicas.

3. El Programa de integridad como herramienta para prevenir y gestionar riesgos

El Programa de Integridad es una herramienta clave tanto para prevenir y gestionar los riesgos de corrupción como para desarrollar acciones que permitan a una organización orientar su desempeño de manera íntegra y respetuosa de derechos humanos.

El desarrollo de un programa de integridad es un camino a recorrer por la organización y sus integrantes. Ese camino conlleva diferentes momentos de intercambios y consensos entre las y los miembros, el desarrollo de distintos documentos y políticas, como también instancias de evaluación y mejora, que terminarán por conformar el programa de integridad indicado para la organización. Cuando transitemos todos esos momentos es muy importante tener en cuenta lo siguiente:

Siempre es recomendable documentar de forma escrita todas las acciones realizadas y las políticas implementadas para resguardar a la organización frente a potenciales requerimientos de la Ley N° 27.401 de Responsabilidad Penal de las Personas Jurídicas.

El compromiso de todas y todos los miembros

El primer paso para elaborar un programa de integridad es que las y los miembros de la organización decidan y se comprometan a tener uno. La decisión debe ser de carácter social y democrático, en línea con los principios y valores sobre los que se basa el asociativismo y la economía popular. El compromiso es fundamental que sea asumido por todas las y los integrantes, en particular por quienes están a cargo de las funciones ejecutivas y administrativas de la organización, ya sean designados por estatuto, elegidos informalmente, etc. Son estos los y las que deben mostrar un compromiso mayor dado que presentan una posición de liderazgo, de visibilidad y de actuación en áreas con potenciales riesgos de corrupción -por ejemplo, llevar la contabilidad de la cooperativa, tener el carácter de apoderado de la asociación, o ser el nexo entre la organización y las terceras partes-.

La forma en que la decisión de contar con un programa de integridad sea tomada, expresada y comunicada queda a total discreción de quienes integran la cooperativa, asociación civil u organización. Cada entidad tiene sus propias reglas internas sobre cómo consensuar y atender sus cuestiones, en donde esta práctica cotidiana marca el pulso de cuál es la mejor vía para comprometerse a implementar un programa de integridad. Sin embargo, es recomendable tener en cuenta lo siguiente:

- i) que todas y todos los integrantes tengan participación a la hora de adoptar un programa de integridad y;
- ii) que el programa de integridad sea comunicado expresamente (principalmente por escrito) una vez aprobado, de forma tal que pueda ser consultado tanto por sus integrantes como por terceras partes (instituciones públicas, proveedores, contratistas u otras entidades).

Ahora bien, ¿qué debe tener en cuenta un Programa de Integridad al momento de ser diseñado? Principalmente, tres aspectos:

- los riesgos propios de la actividad de la organización,
- su dimensión, y
- su capacidad económica.

¿Cómo hacemos un Programa de Integridad?



Para desarrollar un programa de integridad iremos recorriendo diferentes etapas. En este documento presentaremos algunas cuestiones generales sobre cada una de ellas, pero el punto más relevante es comprender que este es un ciclo que se actualiza. A medida que implementamos el programa seguramente ocurra que descubramos nuevas situaciones de vulnerabilidad. Esta identificación de nuevos riesgos nos llevará a plantearnos nuevas medidas y así progresivamente. Pero antes de eso, veamos qué acciones deberemos desarrollar en cada fase.



Paso 1: Evaluamos los riesgos

Pero antes de seguir avanzando, **¿qué constituye un riesgo?** Un riesgo es la posibilidad de que se realice un acto de corrupción en nombre, beneficio o interés de la organización (por ejemplo, pagos indebidos, influencia indebida sobre la acción de un funcionario, etc). Por eso, cada organización

debe determinar cuáles son los riesgos a los que puede estar expuesta según las características de su operación, como paso previo al diseño del Programa de Integridad.

Una organización puede enfrentarse a distintos tipos de riesgos. Algunos de ellos se darán en el marco de su relacionamiento con el sector público. Entre estos riesgos encontramos por ejemplo: la interacción con funcionarios públicos, la participación en licitaciones públicas, recibir subsidios estatales o gestionar fondos públicos. Sin embargo, esto no termina ahí: la interacción con otros actores del sector privado también puede generar situaciones de riesgo que es importante identificar: contratar con organizaciones que no cumplan con estándares de integridad, actuar a través de gestores o representantes que comentan delitos que pueden resultar atribuidos a la propia organización. A esto puede sumarse el riesgo normativo: en ciertas circunstancias, no contar con un Programa de Integridad adecuado puede significar incumplir una norma o exponernos a mayor vulnerabilidad frente a diferentes interacciones con el sector público.

Esta evaluación de riesgos es el primer paso que debemos dar para diseñar un programa de integridad. Dicha evaluación es el pilar fundamental de cualquier programa, porque hasta que no se conocen los riesgos a los que está expuesta una organización no se pueden diseñar acciones para prevenirlos.

Como vimos, para evaluar los riesgos de una organización no necesariamente deben hacerse tareas sumamente sofisticadas y complejas. Una manera muy sencilla de comenzar a entender los riesgos de corrupción de una organización es generando espacios para que entre todos y todas podamos comprender las situaciones de riesgo, poniendo en común experiencias del día a día de la organización. Hay distintas situaciones que generan altos riesgos de corrupción.

Para identificar “alertas” de posibles riesgos de corrupción algunas preguntas que pueden formularse son:

¿La organización tiene contacto frecuente con organismos del Estado? ¿Con cuáles? ¿Por qué razón interactúa y con qué frecuencia?

¿La organización está sujeta a control estatal? (Ej. INAES, otros reguladores como Superintendencia de Seguros, Superintendencia de Salud, etc.)

¿La organización recibe subsidios u otros beneficios estatales?

¿La organización tiene suscritos convenios de asistencia técnica con organismos del Estado? (Ej. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Universidades Nacionales, etc.)

¿Quiénes integran la organización tienen relación de parentesco o personales con funcionarios o funcionarias públicas?

¿La organización cumple el rol de ente ejecutor de fondos públicos? ¿Tiene a su vez el control de beneficiarios de programas sociales?

¿La organización tiene clientes o clientas, proveedores o proveedoras u otras terceras personas que aseguren que pueden obtener o mantener contratos con el sector público? Identifíquelos.

¿La organización trabaja regularmente con gestores o representantes?



Paso 2: Diseño de las acciones del programa

La Ley N° 27.401 enumera los diferentes elementos que puede tener un Programa de Integridad. Cada organización deberá elegir libremente los que mejor se adapten a su cultura organizativa y los que mejor respondan a los desafíos que generan los riesgos identificados. Sin embargo, de todos los elementos que puede contener un Programa de Integridad, la norma identifica que tres resultan obligatorios para ordenar los esfuerzos que debe enfrentar una organización: el código de ética, las políticas de integridad para su interacción con el sector público, y el desarrollo de capacitaciones.

Código de ética

El Código de Ética es un documento que agrupa las políticas de integridad generales para todas las personas que integran una organización.

Un código de ética debe expresar con claridad:

- los valores de la organización,
- las pautas éticas que guíen el obrar de todas las personas que la integran,
- el detalle de las conductas inaceptables para la organización,
- las sanciones en caso de que éstas ocurran.

Un código de ética es un aspecto clave para respetar el principio cooperativo de control democrático por parte de los miembros. Recordemos que "Las cooperativas son organizaciones democráticas bajo el control de sus miembros, los cuales participan activamente en la determinación de sus políticas y en la toma de decisiones. Los hombres y las mujeres que ejercen como representantes elegidos son responsables con respecto a todos los miembros"(ICA, 2017)

¿Cómo se hace un código?

Se sugiere que se utilice un lenguaje simple y fácilmente comprensible por todos y todas, conteniendo mensajes directos, breves y en lenguaje sencillo. Es súper importante contar con una amplia participación en su elaboración. Esta idea de construcción colectiva del código le otorgará legitimidad y hará que sea más fácil internalizar y poner en práctica sus principios. La co-construcción del código puede realizarse a través de reuniones de discusión de temas o mediante la recepción de sugerencias por escrito. Lo importante es que las y los integrantes de la organización tengan la oportunidad de participar, aportar ideas y dar su opinión.

¿Qué tipo de contenidos tiene un código de ética?

En primer lugar, un código de ética presenta los principios y valores de la organización que deben orientar el comportamiento de todas las personas que la integran. Este tipo de cuestiones se expresan en la visión, misión o valores. Así, una cooperativa puede tener como visión, como meta, lograr incorporar las mayor cantidad de asociados y asociadas para brindar sus servicios en forma amplia y abarcativa, o tener como misión satisfacer las necesidades de sus asociados y asociadas en forma eficiente y honesta o expresar sus valores, el interés de avanzar en sociedades más justas e igualitarias, el compromiso con el respeto de derechos humanos, el desarrollo de acciones para el apoyo para grupos desprotegidos, la solidaridad, la justicia social y el trabajo colectivo en el territorio. A estos posicionamientos debe sumarse uno clave: es importante que quede claro y expresamente enunciado que tanto las prácticas corruptas como la discriminación, las violencias en general, entre otros, no pueden ser toleradas.

En este sentido, el gobierno democrático cooperativo requiere “de la protección que ofrecen la legislación, los códigos de gobernanza, los procedimientos y procesos profundamente democráticos, como modelos formalizados de organización y gestión de negocios”(ICA, 2017: 17). Así, es clave que el diseño del código de ética o código de conducta pueda orientar a quienes se desempeñan en la organización para cumplir de manera adecuada con las normas que los alcanzan, Es decir, un código debe funcionar como una herramienta de sensibilización para las y los miembros de la organización.

Otro aspecto que debe contener un código es lo relativo a los **conflictos de intereses**. Los conflictos de intereses se presentan cuando quien debe tomar una decisión en una situación determinada puede estar influido por fines distintos a los que corresponden a su cargo o función o se ve guiado por la conveniencia de una tercera persona ajena a la organización. Quienes se desempeñan en una organización deben actuar orientados por el interés de la organización, respetando las leyes y evitando cualquier ventaja personal. Los conflictos de intereses se pueden dar en la relación entre privados (esto es, entre organizaciones o entre organizaciones y otras entidades) o en la relación entre la organización y el sector público.

El conflicto de intereses en la relación entre partes no públicas puede darse, por ejemplo, cuando:

Una persona de la organización tiene interés en un proveedor o cliente de la organización por lo que sesgará la contratación de un bien o servicio.

Una persona de la organización tiene un interés particular en una transacción en la que se sabe que la organización está o puede estar interesada.

Prestar servicios a otras organizaciones del sector o que desarrollan actividades susceptibles de competir directa o indirectamente con las de su organización.

En el caso de la relación con funcionarios o funcionarias se debe tener en cuenta que existe un régimen de conflictos de intereses para el sector público que se debe respetar. Este régimen regula las situaciones concretas y objetivas en las que se presume la existencia de un riesgo para la imparcialidad de las decisiones que deben adoptar quienes ejercen la función pública, pues sus

intereses personales podrían influir en el ejercicio de sus funciones. En Argentina, esas reglas están contenidas en la Ley N°25.188 de Ética en el Ejercicio de la Función Pública.

Identificar estas situaciones como aspectos a los cuales deben prestar atención quienes se desempeñan en la organización permite prevenirlas, identificarlas y gestionarlas cuando se presentan. Es recomendable que se prevean mecanismos sobre cómo gestionar estos conflictos, con límites y condiciones que se impongan a los integrantes de la organización relacionados con los intereses o vínculos que tiene o que tuvo en el pasado cercano. A fin de prevenir posibles conflictos de intereses, puede resultar útil solicitarle a cada colaborador/a una declaración jurada de intereses, o en el caso de organizaciones más pequeñas este tema puede ser planteado en una capacitación inicial e invitar a que cada persona que analice si considera que se encuentra en alguna situación de conflicto de intereses.

Es deseable que el código de ética también contemple de manera expresa **cómo y dónde denunciar su incumplimiento**. Es importante asegurar que las irregularidades puedan reportarse internamente cuanto menos con una política de puertas abiertas o fomentando un diálogo franco sobre temas de integridad. En cualquier caso, incluir la información sobre denuncias en el código de ética es una buena forma de comunicar la existencia de estos canales y de hacerlos más accesibles. Debe también quedar claro que quien denuncia de buena fe no recibirá ninguna represalia por haber actuado en este sentido.

¿Cómo se comunica un código de ética?

Se recomienda que el código sea aprobado por las máximas autoridades de la organización y que se revise y actualice periódicamente. Una buena forma de demostrar el compromiso de las autoridades con la creación de una cultura de integridad es incorporar al inicio del código un mensaje de apoyo firmado por las autoridades.

El código tiene que ser comunicado a todos y todas. Una forma sencilla de hacerlo es a través de una reunión de lanzamiento en la cual se explique su contenido a todas las personas que integran la organización. Es recomendable entregar una copia a todos y todas las integrantes, quienes podrán adherir al código de manera expresa a través de una declaración.

¿Por qué es valioso dar a conocer un código de ética? Porque la Ley N° 27.401 atribuye responsabilidad penal a las personas jurídicas por los actos cometidos por personas que actúen en su nombre, intervención, interés o beneficio. También, las personas jurídicas son responsables si quien ha actuado en su beneficio o interés es un tercero que no tiene facultades para actuar en su nombre pero luego la persona jurídica de cualquier modo valida la gestión. Por lo tanto, siempre es recomendable que no sólo todas las partes con las que interactúa una organización conozcan y cumplan las normas éticas de la organización, sino también el público en general mediante su publicación y difusión en redes sociales, sitios web, carteles, afiches o folletos.

Un código debidamente difundido también es importante cuando se trata de graduar o eximir la pena en caso de llevarse adelante un proceso judicial. En el primer caso, los jueces deben tener en cuenta diversos elementos a la hora de dictar una pena, entre ellos el incumplimiento de reglas y procedimientos internos establecidos en el código. En el segundo caso, para que una persona jurídica sea eximida de responsabilidad debe expontamente haber denunciado el delito, haber

implementado un Programa de Integridad (donde el código de ética cumple un rol fundamental) y haber devuelto el beneficio indebido obtenido.

Políticas de integridad para la interacción con el sector público

Siguiendo el trabajo que se desarrolló en la evaluación de riesgos, cada organización deberá identificar cuáles son las interacciones más frecuentes según la naturaleza de su actividad y elegir qué aspectos priorizar. Los consensos y las reglas sobre interacciones con funcionarios y funcionarias pueden estar contenidas en una política específica o incorporarse como un capítulo del código de ética. Esta decisión va a depender del tipo y cantidad de interacciones que cada organización tenga con el Estado.

Lo que debe tenerse presente es que es habitual y en muchos casos necesario y deseable interactuar con el sector público. Lo que se busca con las políticas y procedimientos es evitar interacciones que generen o puedan generar cuestiones éticas reprochables y, en última instancia, actos de corrupción.

¿Cómo se identifican las interacciones con el sector público?

Para identificar las interacciones con funcionarios o funcionarias hay que tener en cuenta que éstas no se limitan a la participación en contrataciones públicas. Son igualmente importantes otras formas de vinculación:

- con organismos públicos (ej. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación),
- habilitaciones, permisos o inspecciones,
- ejercicio de una actividad reguladora (ej. INAES, u otros entes reguladores según el tipo de cooperativa o asociación: si es de seguros será la Superintendencia de Seguros),
- con el Poder Judicial.

En el caso de contrataciones, las interacciones más frecuentes -y que sería deseable regular o contemplar en los procedimientos- se dan con funcionarios y funcionarias que:

- Tengan capacidad decisoria sobre la **asignación de recursos** estatales.
- Sean responsables de **redacción de pliegos**, proyectos de inversión.
- Estén a cargo de la **aprobación** o formalización de actos de recepción y apertura de **ofertas**.
- Tengan a cargo actividades de **inspección de obra, supervisión o certificación** de avances de trabajos u obras contratadas.
- Sean de áreas contables o financieras, con **capacidad de librar pagos**.

Debe tenerse presente la relación con funcionarios y funcionarias de distintos niveles (nacional, provincial y municipal) y sectores del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial).

Desde el punto de vista interno de la organización, estas regulaciones se deben reforzar con relación a las siguientes áreas o personas:

- Áreas o personas encargadas de las cuestiones comerciales, de ventas y/o compras,
- Gestores y representantes legales y comerciales,
- Distribuidores y áreas o persona operativas responsable de entrega de bienes,
- Representantes técnicos en obras y áreas o persona operativas responsable de la ejecución de trabajos contratados,
- Áreas o persona encargada de finanzas y responsable de aprobar o canalizar pagos.

¿Qué medidas se pueden adoptar para prevenir los riesgos asociados a la interacción con el Estado?

Las medidas que se pueden tomar en el marco de las reglas para las interacciones con el sector público son muy variadas, y van desde:

- desconcentrar las funciones de interacción con el sector público en más de una persona,
- alternar a la persona que tiene esa responsabilidad,
- dar visibilidad a todas esas interacciones,
- solicitar a las personas intervinientes en dichas interacciones que declaren potenciales conflictos de intereses,
- registrar las interacciones.

Lo que se debe evitar es cualquier conducta que pudiera ser interpretada, siquiera de forma errónea, como un intento de beneficiar indebidamente a quien ejerce la función pública, influir sobre esa persona de modo inadecuado o conseguir algún tipo de ventaja inapropiada. Específicamente en relación a los organismos de control, se suele señalar que se debe mostrar una actitud proactiva y profesional y proporcionar toda la información requerida y necesaria ante cada inspección y/o fiscalización. También es recomendable adoptar una política clara y transparente respecto de donaciones a partidos políticos y para campañas, y a entidades sociales, científicas o de otro tipo.

Para orientar el diseño del código de ética, esta guía presenta un Código de Ética Modelo en el Anexo I.

Capacitaciones

El segundo elemento obligatorio de acuerdo a la Ley N° 27.401 consiste en la realización de capacitaciones periódicas sobre el programa de integridad a todas y todos los miembros de la organización. Más allá de lo establecido por la norma, desarrollar actividades formativas en materia de integridad es una herramienta esencial no sólo para la transferencia de los conocimientos sino para la reflexión sobre situaciones que requieren especial atención y consulta en una organización. Las capacitaciones facilitan que cada persona que se desempeña en la organización incorpore una

mirada de integridad en su actividad cotidiana así como también advierta de los riesgos a los que se enfrenta la organización.

Para las actividades de capacitación hay algunos aspectos a tener en cuenta:

Las capacitaciones pueden ser **presenciales o en línea**. Pueden consistir en videos, conferencias, análisis de casos, etc. El formato lo elige la propia organización dependiendo de sus recursos y su operación. En una organización pequeña y que opera en un solo lugar, tal vez la capacitación presencial sea lo más adecuado. En una organización que opera en distintas jurisdicciones, tal vez la capacitación en línea sea más conveniente.

Es recomendable que las capacitaciones se brinden a todas las personas que integran la organización. Las máximas autoridades de la organización deben aprovechar estas oportunidades para reforzar su apoyo al Programa de Integridad, participando o transmitiendo un mensaje. A su vez, también es recomendable la combinación de capacitaciones generales con otras personalizadas dirigidas a los sectores con mayores riesgos.

La **periodicidad** (anual, semestral, semanal, etc.) varía en función de las capacidades de la organización así como de los riesgos a los que se expone. No es lo mismo capacitar a una federación de diez cooperativas que cuenta con más de cien miembros que a una asociación civil con menos de diez miembros. Tampoco es igual su capacidad presupuestaria como los riesgos a los que se expone. La federación, en este caso, deberá considerar una periodicidad más extendida en el tiempo para alcanzar a formar a todas y todos sus integrantes. Sin perjuicio de este simple ejemplo, las y los integrantes deben recibir **al menos una capacitación** de inducción, o una actividad anual.

Un punto fundamental es llevar un **registro de las actividades** de capacitación y formación llevadas a cabo. Dado que para la ley las capacitaciones son un elemento obligatorio de todo programa de integridad, es muy importante efectuar un registro de ellas. Esto puede ser tan simple como llevar un documento que detalle los temas de cada actividad, fechas y asistentes.

En función de apoyar estas capacitaciones, el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación en conjunto con la Oficina Anticorrupción ofrecen actividades formativas en integridad para cooperativas y organizaciones de la economía popular. Para ver más, [XXXXXX](#)



Paso 3. Implementación del programa

Una vez que diseñamos los diferentes componentes que tiene un Programa de Integridad deberemos velar por su cumplimiento. Para ello, existen distintos mecanismos y herramientas:

Designar una persona responsable del Programa de Integridad

Si bien la ley no lo incluye como un elemento obligatorio, la articulación de las medidas necesarias para implementar un programa de integridad podría requerir de la designación de una persona

responsable que pueda dedicarse a ese fin a tiempo parcial o completo de acuerdo a la dimensión de la organización y sus riesgos de corrupción. En organizaciones pequeñas o con poca capacidad económica este rol lo puede ejercer (a tiempo parcial) una persona que ya integre la organización y que tenga las características más adecuadas. Si la organización es muy pequeña, incluso el/la propio/a titular podría asumir ese rol si todos los integrantes tuvieran acceso directo y cotidiano a él/ella.

La persona responsable del programa de integridad debería tener funciones relacionadas con su implementación, tales como:

- participar en el diseño, puesta en marcha y supervisión de políticas y procedimientos de integridad;
- brindar apoyo, asesoramiento y ser una fuente de consulta ante decisiones difíciles y dilemas éticos;
- promover la realización del análisis de riesgo;
- gestionar el sistema de denuncias;
- diseñar y programar capacitaciones;
- informar periódicamente los avances de las políticas a las autoridades de la organización;
- asumir un rol activo en la creación del clima ético.

Otro aspecto de relevancia para la implementación del programa de integridad, es la atención a las denuncias por irregularidades que se realicen a través de los canales de denuncias y la orientación sobre situaciones difíciles o dudosas o para atender riesgos. Esto permitirá implementar correctamente el Programa de Integridad, y, eventualmente, detectar posibles necesidades de mejoras y ajustes en los elementos diseñados.

Una implementación eficaz del Programa también requiere comunicar las distintas acciones de integridad que se van realizando, efectuar recordatorios de integridad. La organización de **capacitaciones** periódicas es un elemento clave para avanzar en la reflexión y sensibilización de las personas que se desempeñan en la organización.

Canal de Integridad

A este segundo elemento la ley no lo establece como obligatorio, aunque los canales de consultas o denuncias constituyen un componente importante en la implementación de Programas de Integridad. Vale advertir que la norma sólo impone a los funcionarios y las funcionarias públicos el deber de denunciar, sin embargo para atenuar las sanciones a empresas, sociedades o cooperativas por hechos de corrupción establece la condición de contar con canales de recepción de denuncias y de derivación de las mismas a las autoridades judiciales o administrativas según corresponda.

Más allá de la eventual existencia de un delito, los canales de integridad pueden ser de gran utilidad a los efectos de evacuar dudas o consultas respecto a cuestiones de integridad, responder a dilemas éticos o requerir información necesaria para tomar decisiones que garanticen el cumplimiento de la ley. Estos canales pueden ser vehículos para fortalecer la organización no sólo en cuanto a la

prevención de la corrupción, sino para atender problemáticas de gran importancia como la violencia laboral o de género, la discriminación o para promover el respeto a los derechos humanos. En ese sentido, es recomendable tomar todas las medidas posibles para asegurar la protección de quien denuncia de eventuales represalias.

La forma en que se decida su implementación queda a completa discrecionalidad de la organización. Sí es recomendable que estos canales -tanto de consulta como de denuncias- sean comunicados expresamente a todas las y los integrantes. Un posible espacio para su comunicación puede ser el código de ética.

Anexo I: Código de ética Modelo

Código de ética Modelo

Bibliografía:

Alianza Cooperativa Internacional, “Notas de Orientación para los Principios Cooperativos”, 2017.
Disponible en: <https://www.ica.coop/es/medios/biblioteca/research-and-reviews/notas-orientacion-principios-cooperativos>



República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
1983/2023 - 40 AÑOS DE DEMOCRACIA

Hoja Adicional de Firmas
Informe gráfico

Número:

Referencia: Propuesta Guía para el Fortalecimiento de la Integridad en la Economía Popular

El documento fue importado por el sistema GEDO con un total de 17 pagina/s.