



Círculos Virtuosos

Co-creación de entornos de integridad en el sector energético para el desarrollo sostenible.

CÍRCULOS VIRTUOSOS DE INTEGRIDAD: LECCIONES APRENDIDAS DE UNA ACCIÓN COLECTIVA EN EL SECTOR ENERGÉTICO ARGENTINO



Poder
Ciudadano

Capítulo Argentino
de Transparencia Internacional

www.poder-ciudadano.org



PROGRAMA DE SECTOR PRIVADO Y COMPLIANCE

COORDINACIÓN

Castresana, Inés

SUPERVISIÓN EJECUTIVA

Kalpschtrej, Karina

Secchi, Pablo

EQUIPO

Lattanzi, Leandro

Navarro Cafferata, Eugenia

CONSEJO ASESOR DE LA INICIATIVA

Alzari, María José

Amado, Adriana

Basch, Fernando

Ferreira Rubio, Delia Matilde

Grau, Diego Andrés

March, Carlos

Preziosa, María Marta

Regueira Corti, Mariana

Tallarico, Eduardo Daniel

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Bondoni, Laura

Este informe forma parte de las actividades del proyecto "Círculos Virtuosos: Co-creación de entornos de integridad en el sector energético para el desarrollo sostenible" que cuentan con el financiamiento de la Iniciativa de Integridad de Siemens.

ÍNDICE

Acrónimos y abreviaturas	4
Resumen Ejecutivo	5
1. Introducción	7
¿Por qué una acción colectiva anticorrupción en el sector energético argentino?	8
Las acciones colectivas en la lucha contra la corrupción	9
2. Claves para la construcción de una acción colectiva: experiencia de Círculos Virtuosos	12
Conocer el terreno, generar conciencia y confianza: claves para la construcción de una acción colectiva anticorrupción	13
Generar capacidades para nivelar el campo de juego	15
Crear puentes para construir incentivos a partir de la acción colectiva	18
3. Desafíos y estrategias de adaptación.....	21
4. Mirando hacia el futuro en base a la experiencia de Círculos Virtuosos	25
6. Bibliografía	29

Acrónimos y abreviaturas

CNUCC: Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

DEPE: De Empresas para Empresas

EPES: Empresas de Propiedad Estatal

ESG: Environmental, Social and Corporate Governance

MACN: Red Marítima Anticorrupción

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible

PyMES: Pequeñas y Medianas Empresas



Resumen ejecutivo

Las acciones colectivas son una herramienta fundamental para promover la integridad y la transparencia en sectores estratégicos, permitiendo que diversos actores trabajen de manera conjunta para enfrentar desafíos comunes. Ellas implican una alianza de actores relevantes de uno o varios grupos de partes interesadas que se comprometen en dar una respuesta o solución a un problema de la sociedad. En particular, una acción colectiva en materia de integridad implica que diferentes grupos de partes interesadas—como la sociedad civil, el gobierno y las empresas—se unen para lograr un cambio, para crear un entorno empresarial en el que la corrupción ya no se acepte y la integridad prevalezca entre todos los actores.

Al unir fuerzas empresas y organizaciones pueden fortalecer su capacidad para establecer y exigir un entorno más justo y transparente. **Estas iniciativas conjuntas, no sólo disminuyen el riesgo para las unidades de negocio, sino que también contribuyen a la creación de un ecosistema empresarial más competitivo, sostenible y transparente.**

El sector energético es un pilar fundamental para el desarrollo económico y social de Argentina por su capacidad para impulsar el crecimiento, generar empleo y mejorar la calidad de vida de la población. En un contexto global de transición hacia energías limpias, Argentina cuenta con recursos estratégicos y un ecosistema industrial con un gran potencial para convertirse en un actor clave en la provisión de energía confiable, accesible y sustentable.

Sin embargo, al igual que sucede con otros sectores, este potencial se ve amenazado por desafíos estructurales, entre ellos, los riesgos de corrupción público-privada, que comprometen la inversión, la competitividad y el acceso a servicios esenciales.

En este contexto, la iniciativa **Círculos Virtuosos**, liderada por Poder Ciudadano, ha demostrado el valor de las acciones colectivas como una herramienta clave para abordar estos problemas de forma coordinada y efectiva, uniendo a actores públicos, privados y de la sociedad civil en la lucha contra la corrupción, la transparencia en el sector y la promoción de la integridad.

La iniciativa se desarrolló en tres etapas clave. En primer lugar, se realizó un diagnóstico del terreno y se generó

confianza a través de alianzas estratégicas, producción de información y actividades de sensibilización. Luego, en una segunda fase, se fortalecieron las capacidades de actores clave del sector en materia de integridad y transparencia. Finalmente, se promovió el trabajo conjunto entre distintas partes interesadas para co-crear incentivos que fomentaran la acción colectiva en la lucha contra la corrupción dentro del sector energético, con un enfoque especial en las PyMES y las empresas públicas.

En este sentido, **Círculos Virtuosos** logró constituirse como una plataforma única de carácter federal que centraliza:

- ▶ Información sobre integridad en el sector energético;
- ▶ Materiales de difusión y concientización sobre la integridad como un elemento clave para el desarrollo del sector energético y las empresas que lo componen;
- ▶ Herramientas de autodiagnóstico y de implementación y mejora continua de Programas de Integridad para empresas del sector, complementadas con capacitaciones y materiales de referencia;
- ▶ Espacios de intercambio de experiencias y conocimientos entre empresas y especialistas;
- ▶ Un ámbito de discusión multisectorial sobre los desafíos del sector energético y su cadena de valor en materia de integridad y sostenibilidad;
- ▶ Instancias de diálogo y articulación público-privada, tanto a nivel nacional como subnacional, para promover políticas públicas que fortalezcan la integridad en el sector.

La implementación de esta iniciativa no estuvo exenta de retos. Fue necesario adaptarse a las diversas realidades provinciales del país, superar barreras culturales que dificultan la construcción de confianza y reformular estrategias ante eventos como la pandemia de COVID-19 y un contexto político y económico incierto.

A partir de esta experiencia, se han identificado **recomendaciones clave para el éxito de futuras acciones colectivas:**

1.

Realizar un análisis de riesgos previo y periódico y establecer medidas de mitigación. Es crucial identificar riesgos al inicio y durante la implementación del proyecto, ya que estos pueden variar con los cambios en el contexto político, económico o social.

2.

Flexibilidad y resiliencia ante riesgos no identificados. La capacidad de adaptarse a situaciones imprevistas, como la pandemia por COVID-19, es esencial para mantener el avance de las iniciativas. Además, es fundamental comprender el impacto producido por ese riesgo materializado en el contexto de los beneficiarios de la iniciativa y el resto de los grupos de interés.



<p>3.</p> <p>Preparar el terreno. Es indispensable comprender los desafíos específicos del sector o región, identificar actores clave y establecer bases sólidas para la acción colectiva.</p>	<p>4.</p> <p>Conocer y comprender las necesidades, prioridades y tiempos de las partes. Derribar los temores y frustraciones, por un lado, y facilitar las formas para que las partes entiendan que la acción colectiva busca colaborar con esos intereses y necesidades legítimas, es el principal desafío que debe abordarse para poder construir confianza y avanzar en acciones conjuntas y consensuadas.</p>	<p>5.</p> <p>Construir confianza. Para la construcción de confianza, en base a la experiencia de Círculos Virtuosos, se requiere: transparencia; adecuar el lenguaje a aquellos grupos de interés que se busca atraer a la acción colectiva; tener conocimiento sobre el sector y lugar en el que se quiere trabajar; hacerse presente continuamente ante las partes, manteniendo el diálogo, comunicando activamente los avances e involucrándolas en las distintas actividades; buscar alianzas con actores clave del sector y/o del lugar que tengan interés en el tema y puedan ayudar a llegar a las partes que se quiere involucrar; brindar espacios de diálogo seguros.</p>
<p>6.</p> <p>Crear puentes. Fomentar la cooperación y el trabajo conjunto entre actores diversos facilita la construcción de consensos y el intercambio de conocimientos.</p>	<p>7.</p> <p>Brindar herramientas prácticas y accesibles. Las herramientas ofrecidas deben ser sencillas, adaptadas a las necesidades de sus beneficiarias y viables para su implementación.</p>	<p>8.</p> <p>Identificar los incentivos adecuados. Es importante desarrollar mecanismos que motiven a los actores a participar en iniciativas de integridad. El trabajo multi-actor en la búsqueda de esos incentivos y la presión del grupo para que se generen esos alicientes por parte de los gobiernos o de los mercados es una estrategia efectiva.</p>
<p>9.</p> <p>Definir un alcance manejable para maximizar el impacto. Comenzar con acciones específicas y expandirlas gradualmente facilita su implementación y sostenibilidad.</p>	<p>10.</p> <p>Garantizar recursos adecuados y asegurar la sostenibilidad. Es esencial contar con financiamiento y apoyo institucional para garantizar el éxito a largo plazo.</p>	<p>11.</p> <p>Vincular la acción colectiva con agendas clave. La lucha contra la corrupción debe integrarse en iniciativas más amplias, como el desarrollo sostenible, la acción climática y la protección de derechos humanos.</p>

Continuar promoviendo entornos de integridad en sectores estratégicos como el energético es indispensable en un contexto de creciente desregulación, donde los riesgos de corrupción pueden intensificarse. La ausencia de controles y la opacidad en la toma de decisiones pueden derivar en redes de corrupción más sofisticadas, afectando la equidad y sostenibilidad del sector. El Estado tiene un rol indelegable en la prevención y control de la corrupción, pero cuando su

intervención es limitada, la acción colectiva permite generar contrapesos y promover mecanismos de transparencia, participación y rendición de cuentas. La experiencia de Círculos Virtuosos demuestra que con un enfoque articulado y estrategias bien diseñadas, es posible avanzar en la construcción de un sector energético más íntegro, competitivo y sostenible.



INTRODUCCIÓN

01

INTRODUCCIÓN

¿Por qué una acción colectiva anticorrupción en el sector energético argentino?

El sector energético es un pilar fundamental para el desarrollo económico y social de Argentina por su capacidad para impulsar el crecimiento, generar empleo y mejorar la calidad de vida de la población. En un contexto global de transición hacia energías limpias, Argentina cuenta con recursos estratégicos y un ecosistema industrial con un gran potencial para convertirse en un actor clave en la provisión de energía confiable, accesible y sustentable.

Sin embargo, este potencial se ve amenazado por desafíos estructurales, entre ellos, los riesgos de corrupción público-privada. La baja calificación del país en el Índice de Percepción de la Corrupción 2023 de Transparencia Internacional¹, refleja en algún punto la magnitud del problema.

Esta problemática afecta a todos los sectores productivos y, entre ellos, al sector energético, que replica las falencias existentes, tanto a nivel nacional como subnacional, para prevenir, detectar y corregir las prácticas corruptas generalizadas, las cuales se reproducen en las complejas interacciones entre el sector público (nacional y subnacional) y el sector privado de la industria energética.

Los importantes riesgos que existen en materia de integridad en el sector energético² y la inexistencia de un sistema de integridad idóneo, sumado a la falta de una política energética consensuada, clara y sostenible, se traducen en crisis energéticas recurrentes y servicios públicos deficientes.

En un sector crítico como el energético, donde el acceso a la energía es esencial para el desarrollo y el bienestar de la población, la corrupción puede tener efectos devastadores. En él se vuelve más palpable el impacto de la corrupción en las personas —especialmente en los sectores más vulnerables— y en el desarrollo de los países. En efecto, ese fenómeno que generalmente se percibe como alejado de los problemas de la ciudadanía, cobra relevancia y se acerca a ellas cuando les impide acceder a servicios básicos. Es allí donde las personas vislumbran cómo la corrupción afecta sus derechos y les impide su desarrollo.

En un mundo donde 1 de cada 10 personas no tiene acceso a electricidad y en el cual se estimó que eran necesarios entre 35.000 y 40.000 millones de dólares anuales para alcanzar el acceso universal a la electricidad entre 2021 y 2030³, la corrupción dificulta su inversión eficiente para la provisión

de servicios confiables y de calidad y el desarrollo de infraestructuras para cerrar las brechas existentes.

Además, la corrupción afecta la competitividad de las empresas del sector, especialmente las más pequeñas, que enfrentan barreras adicionales para acceder a contratos, financiamiento y oportunidades de crecimiento. La opacidad en la definición y ejecución de las políticas públicas energéticas, en las regulaciones y en la adjudicación de contratos energéticos inclina la cancha en favor de unos y en detrimento de otros, generalmente aquellos con menor poder económico y político, lo que impacta negativamente en las posibilidades de crecimiento de todo el sector.

Por ello, **es imperativo fortalecer la integridad en toda la cadena de valor del sector energético, a fin de garantizar un desarrollo sostenible y equitativo con impacto en el desarrollo productivo argentino y en el bienestar de su población.**

Existen esfuerzos considerables por parte de empresas del sector, así como organismos internacionales e incluso algunas pocas iniciativas gubernamentales para mejorar los niveles de integridad en la industria. Sin embargo, su complejidad, las múltiples partes involucradas, los desafíos existentes en materia de lucha contra la corrupción **requieren adoptar un enfoque de acción colectiva que involucre a todos los actores para diseñar soluciones efectivas**. Las medidas individuales son importantes, pero no son suficientes; se requiere un esfuerzo coordinado para prevenir y mitigar los riesgos de corrupción y asegurar que el sector energético pueda cumplir su rol vital en el desarrollo económico y social del país.

Poder Ciudadano, a través de la iniciativa “**Círculos Virtuosos: Co-creación de entornos de integridad en el sector energético para un desarrollo sostenible e inclusivo**”, desarrolló un conjunto de acciones tendientes a construir puentes entre las distintas partes que integran el entramado energético del país. El objetivo fue trabajar de manera colectiva en la creación de sistemas de integridad que contribuyan a reducir los riesgos de corrupción que afectan al sector.

La iniciativa Círculos Virtuosos se planteó tres objetivos concretos:

1 | Transparencia Internacional (2024).

2 | Entre los riesgos más importantes del sector se encuentran: grandes inversiones y sumas involucradas en las operaciones; contratos de concesión de recursos naturales y de servicios públicos importantes; escasa competencia; conflictos de intereses alimentados por situaciones habituales de “puerta-giratoria”; extensa regulación nacional y subnacional poco articulada; intervención de distintos organismos reguladores y distintas jurisdicciones con facultades superpuestas; controles insuficientes; falta de regulación y transparencia sobre prácticas de *lobby*; tercerización de servicios; el impacto de sus operaciones y la de su cadena de valor en las comunidades y el ambiente.

3 | Naciones Unidas (2024).



1.

Concientizar sobre la importancia de la integridad como una condición clave para mejorar la competitividad del sector energético en Argentina.

2.

Fortalecer a PyMES y empresas públicas mediante la adopción y mejora de sus estándares de cumplimiento.

3.

Promover políticas públicas y regulaciones que incentiven la participación de las PyMES en los procesos de compras y contrataciones estatales, valorizando su adhesión a estándares de integridad.

Para lograr estos objetivos, se llevaron a cabo diversas actividades que involucraron a todas las partes del sector, con el fin de co-crear un sistema de integridad en él.

En este sentido, **Círculos Virtuosos logró constituirse como una plataforma única de carácter federal que centraliza:**

- ▶ Información sobre integridad en el sector energético;
- ▶ Materiales de difusión y concientización sobre la integridad como un elemento clave para el desarrollo del sector energético y las empresas que lo componen;
- ▶ Herramientas de autodiagnóstico y de implementación y mejora continua de Programas de Integridad para empresas del sector, complementadas con capacitaciones y materiales de referencia;
- ▶ Espacios de intercambio de experiencias y conocimientos entre empresas y especialistas;

▶ Un ámbito de discusión multisectorial sobre los desafíos del sector energético y su cadena de valor en materia de integridad y sostenibilidad;

▶ Instancias de diálogo y articulación público-privada, tanto a nivel nacional como subnacional, para promover políticas públicas que fortalezcan la integridad en el sector.

Este documento, basado en la experiencia de la iniciativa “Círculos Virtuosos”, identifica las **principales lecciones aprendidas para la construcción de una acción colectiva anticorrupción en el sector energético**, las posibilidades de colaboración futura y presenta una serie de recomendaciones para llevar a cabo acciones colectivas específicas en este sector y en otros sectores productivos.

INTRODUCCIÓN

Las acciones colectivas en la lucha contra la corrupción

En entornos donde las posibilidades de hacer negocios de manera transparente son limitadas y los riesgos de corrupción son sistémicos, las acciones individuales de una empresa hacia la integridad pueden resultarle costosas y presentarse como una amenaza para su competitividad. La ausencia de normas claras y la falta de medidas efectivas para prevenir la corrupción crean un vacío que ubica en un lugar de desprotección a quienes buscan actuar de manera ética y responsable.

Es allí donde las acciones colectivas cobran importancia. El Banco Mundial las define como “*un proceso colaborativo y sostenido de cooperación entre las partes interesadas [que] aumenta el impacto y la credibilidad de la acción individual,*

reúne a actores individuales vulnerables en una alianza de organizaciones afines y nivela el campo de juego entre los competidores”.⁴

A su vez, Transparencia Internacional sostiene que la acción colectiva implica una alianza de actores relevantes de uno o varios grupos de partes interesadas que se comprometen en dar una respuesta o solución a un problema de la sociedad, y en el que cada actor tiene un papel específico que cumplir para lograr un cambio en su entorno. Y, en particular, una acción colectiva en materia de integridad implica que diferentes grupos de partes interesadas —como la sociedad civil, el gobierno y las empresas— se unen para lograr un cambio, para crear un entorno empresarial en el que la corrupción ya no se acepte y la integridad prevalezca entre todos los

4 | World Bank Institute (2008).



actores. Por lo tanto, la acción colectiva requiere generar confianza y una cultura de intercambio de información y recursos.⁵

Al unir fuerzas empresas y organizaciones pueden fortalecer su capacidad para establecer y exigir un entorno más justo y transparente. **Estas iniciativas conjuntas, no sólo disminuyen el riesgo para las unidades de negocio, sino que también contribuyen a la creación de un ecosistema empresarial más competitivo, sostenible y transparente.**

Los tipos de acciones colectivas más reconocidos son las declaraciones anticorrupción, las iniciativas basadas en principios, los Pactos de Integridad y las coaliciones empresariales de certificación.⁶ Sin embargo, no existe un único modelo de acción colectiva y ninguna es igual a la otra. Pretender reducir las acciones colectivas anticorrupción o de integridad en un solo modelo puede resultar ineficaz.

Si la corrupción es compleja, astuta y está extendida por todo el sistema, las soluciones también deben ser complejas y multiactorales para ser efectivas.⁷ Además, como la corrupción evoluciona, cambia y va encontrando de manera ingeniosa la forma de interferir en las relaciones público-privadas naturalizándose en ellas, **las soluciones además de colectivas tienen que ser flexibles, innovadoras y adaptarse constantemente al contexto, riesgos, prácticas y actores involucrados del entorno en el que se quiere generar un cambio.**

"La Acción Colectiva es un enfoque flexible, dinámico y potencialmente en constante evolución. Puede diseñarse y aplicarse de muchas maneras en función de múltiples dimensiones".⁸

Si bien la corrupción estructural empezó a entenderse como un problema de acción colectiva desde hace ya varios años, y existen iniciativas que presentan ese abordaje desde entonces, en los últimos tiempos han ganado cada vez más terreno, buscando transformar la percepción del comportamiento esperado, promoviendo un cambio cultural en las relaciones público-privadas y en el entorno de los negocios.

Este enfoque está siendo adoptado por distintos organismos y estándares internacionales. En 2003, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC) estableció la importancia de la cooperación internacional y el rol de múltiples sectores en la lucha contra la corrupción. Recientemente, la OCDE incluyó también dentro de sus recomen-

daciones a las acciones colectivas como herramientas clave en los esfuerzos de los Estados y las empresas en la lucha contra la corrupción.⁹

A su vez, a nivel global existen múltiples iniciativas de acción colectiva. Transparencia Internacional, el Banco Mundial, Alliance for Integrity, distintos organismos de Naciones Unidas como Pacto Global y UNODC, Siemens a través de la Siemens Integrity Initiative¹⁰, Basel Institute of Governance, International Anti-Corruption Academy, son tan solo algunas de las tantas organizaciones que vienen trabajando con este enfoque.¹¹

En Argentina existen ejemplos interesantes de acciones colectivas promovidas desde distintas organizaciones tales como:

- ▶ Los diversos Pactos de Integridad en licitaciones públicas en los que Poder Ciudadano participó.¹²
- ▶ La Red Marítima Anticorrupción (MACN).¹³
- ▶ Las acciones colectivas de capacitación y acompañamiento de la Cámara de Industria y Comercio Argentino Alemana, Alliance for Integrity y Pacto Global Argentina, tales como la iniciativa "De Empresas para Empresas" (DEPE) o "Pasaporte a la Integridad".¹⁴
- ▶ La Alianza de Municipios Transparentes.¹⁵

Además, distintas empresas, organizaciones de la sociedad civil, universidades y cámaras sectoriales, impulsan desde sus espacios programas de formación a proveedoras o asociadas, diálogos público-privados y participan en iniciativas sectoriales con el fin de cooperar para la creación de entornos más éticos.

Por su parte, **la iniciativa Círculos Virtuosos también se presenta como una acción colectiva multidimensional**, donde cada uno de sus objetivos específicos se basaron en la construcción de alianzas estratégicas y el trabajo conjunto para impulsar una transformación en el sector energético basada en la integridad, la transparencia y la competitividad, buscando soluciones duraderas que beneficien a toda la cadena de valor del sector:

5 | Transparencia Internacional (2018:3).

6 | Pacto Global de las Naciones Unidas (2021:12).

7 | Poder Ciudadano (2017:32).

8 | Pacto Global de las Naciones Unidas (2021:11).

9 | Recomendaciones de la OCDE para fortalecer la lucha contra el Cohecho Internacional (OCDE, 2021) y Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales sobre Conducta Empresarial Responsable (OCDE, 2023).

10 | Siemens (2024).

11 | Para más información el "Collective Action B20 HUB" del Basel Institute of Governance recopila información sobre 325 iniciativas de acción colectiva en 87 países del mundo. *Basel Institute of Governance* (2024).

12 | Transparencia Internacional (2024).

13 | MACN (2024).

14 | AHK Argentina (2024).

15 | AHK Argentina (2023).

- ▼ Sin la colaboración de actores públicos, privados, académicos y de la sociedad civil no hubiera sido posible contar con un diagnóstico sobre los desafíos que enfrenta el sector en materia de integridad. Además, estas alianzas permitieron sensibilizar sobre la importancia de abordar estos desafíos para mejorar la competitividad del sector en su conjunto.
- ▼ El compromiso de empresas, cámaras sectoriales, universidades y especialistas en la formación y capacitación de las empresas, especialmente las PyMES, Cooperativas y empresas públicas, ha sido fundamental, permitiendo el intercambio de experiencias y buenas prácticas, así como la discusión sobre agendas críticas del sector.
- ▼ La creación de mesas de trabajo multiactorales permitió pensar y promover políticas públicas orientadas a valorar los Programas de Integridad de las PyMES en procesos de compras y contrataciones públicas. Estas mesas facilitaron un diálogo constructivo y orientado a soluciones concretas, promoviendo así una implementación efectiva de políticas públicas que favorezcan la integridad en el sector energético.



El camino recorrido hasta ahora fue extenso y los logros obtenidos fueron importantes. El trayecto no estuvo exento de obstáculos que obligaron a recalcular y tomar rutas alternativas para llegar al destino esperado. No obstante, transitarlo fue fundamental para sentar bases firmes sobre las cuales **construir consensos, generar conciencia y abrir espacios de diálogo** para así poder seguir avanzando e incorporando

las lecciones aprendidas en lo que queda por recorrer. Este documento pretende reconstruir la experiencia y sistematizar aprendizajes, no solo para seguir construyendo círculos virtuosos en el sector energético, sino también en otros sectores y espacios de relacionamiento público-privado en Argentina y, por qué no, en otros países también.

**CLAVES PARA
LA CONSTRUCCIÓN
DE UNA ACCIÓN
COLECTIVA: EXPERIENCIA
DE CÍRCULOS VIRTUOSOS**

02

Claves para la construcción de una acción colectiva: experiencia de Círculos Virtuosos

Tal como se indicó anteriormente, ninguna acción colectiva es igual a la otra, “los pasos para desarrollar, implementar y mantener una Acción Colectiva variarán según el tipo, contexto local, número y tipos de grupos de interés y riesgos de corrupción identificados, entre otros factores”.¹⁶ Por ello, a la hora de diseñar y llevar adelante una acción colectiva, es necesario comprender de manera acabada la problemática, las partes interesadas y el contexto en el que se pretende trabajar. Ello permitirá desarrollar herramientas y soluciones que den respuestas a medida de los desafíos identificados.

Si bien existen numerosas recomendaciones y guías para construir y llevar adelante acciones colectivas, este documento tiene un fin diferente. Basado en la experiencia de la iniciativa “Círculos Virtuosos”, busca sistematizar las tres grandes etapas en que se llevó adelante la construcción de esta acción colectiva anticorrupción en el sector energético, presentar las lecciones aprendidas en cada una de ellas, y brindar una serie de recomendaciones que permitan allanar el camino a nuevas iniciativas en este sector o en otros.

En la experiencia de Círculos Virtuosos, la **primera etapa** clave fue **conocer el terreno**: comprender cuáles eran los desafíos en materia de integridad que existen en el sector y en las provincias en las que se impulsó la iniciativa, así como la existencia de políticas en la materia y el interés de las partes.

A su vez, esta fase fue fundamental para construir la confianza entre los diferentes actores involucrados y establecer una base sólida para la acción colectiva.

Una vez recopilada la información y con las redes de colaboración en expansión, el **segundo paso** consistió en **fortalecer las capacidades** de los actores clave. En particular, se enfocó en nivelar el campo de juego brindando herramientas de integridad a las empresas del sector, especialmente a las PyMES, Cooperativas y EPES.

Para consolidar estos avances fue necesario **tender puentes** entre las partes involucradas, fomentando la cooperación y el trabajo conjunto. Paralelamente, se impulsó la creación de **incentivos mediante políticas públicas**, orientadas a motivar a las empresas a adoptar y fortalecer sus políticas de integridad a través de mecanismos preferenciales en los procesos de compras y contrataciones públicas.

Todas estas etapas, con sus desafíos y lecciones, si bien siguen un orden lógico no fueron comportamientos estancos. Por el contrario, las actividades se llevaron adelante en paralelo, complementándose y retroalimentándose constantemente, para poder adaptar y ofrecer soluciones innovadoras a contextos cambiantes. Ello permitió transformar exitosamente desafíos en oportunidades y aprendizajes.

CLAVES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA ACCIÓN COLECTIVA: EXPERIENCIA DE CÍRCULOS VIRTUOSOS

1. Conocer el terreno, generar conciencia y confianza: claves para la construcción de una acción colectiva anticorrupción

La corrupción no se manifiesta de la misma manera en todos los contextos; varían los actores involucrados, el entorno en el que se desarrolla, las formas en que se presenta y los mecanismos que se emplean. Por lo tanto, comprender a fondo estas variables es el primer paso para diseñar soluciones y estrategias efectivas.

Conocer el terreno es, así, la etapa inicial y fundamental en cualquier acción colectiva anticorrupción. “La realización de

investigaciones de antecedentes sobre cuestiones locales de corrupción, así como consideraciones sociales, políticas, económicas y jurídicas, será útil durante todo el proceso de preparación”¹⁷. Ello implica analizar la situación local general, las partes interesadas, las dinámicas sociales que las vinculan y sus roles, las normas formales y sociales que operan, así como los contextos políticos y económicos.

16 | Naciones Unidas (2021:15).

17 | Ibídem (2021:16).

Es importante dedicar tiempo y recursos a esta etapa, porque es la que proporcionará **una línea de base sólida para formular estrategias efectivas y adaptadas a la realidad específica que se pretende abordar**. Además, en ella se identifican desafíos y oportunidades de trabajo y se comienzan a afianzar redes que luego permitirán avanzar con las actividades. Las herramientas claves en esta etapa suelen ser el estudio e investigación en base a documentos, diarios, información pública disponible, pero también la realización de encuestas, entrevistas a actores clave y espacios de diálogo (bilaterales o multilaterales) seguros. Para ello, es importante contar con un mapeo de los grupos de interés y, en base a ello, la identificación de sus motivaciones y posibles alianzas estratégicas.

A su vez, dado que los procesos de acción colectiva —especialmente en temas tan complejos como la corrupción— suelen ser largos y buscan tener un impacto sostenible, el mapeo y reconocimiento del terreno debe ser un proceso continuo. Es fundamental prestar atención a los cambios que ocurren en las partes involucradas y sus intereses (como la aparición de nuevos actores en un sector o nuevos roles asumidos por los actores existentes), así como al contexto económico, social y político en el que se desarrolla la acción. Además, deben monitorearse las nuevas formas de interacción, las modificaciones significativas en el entorno (como el impacto de tecnologías emergentes), y los nuevos riesgos que a menudo surgen como consecuencia de estos cambios.

La **generación de conciencia** sobre la problemática es otro de los factores fundamentales para el éxito de las acciones colectivas: “*una acción colectiva es efectiva cuando hay un cierto grado de conciencia del problema y como consecuencia la disposición para abordarlo entre todas las partes interesadas. Si este no es el caso, puede ser más efectivo [...] primero emprender actividades de sensibilización*”.¹⁸ No sólo es necesario generar conciencia de los efectos nocivos de la corrupción en los negocios, en la sociedad y en los derechos de las personas, sino que también la importancia para las organizaciones y gobiernos de trabajar desde un enfoque en tres niveles: interno, externo y, particularmente, colectivo.¹⁹

Para empoderar a la ciudadanía y a los sectores públicos y privados en su involucramiento en la lucha contra la corrup-

ción, **es fundamental generar y difundir evidencia sobre la corrupción en el sector o territorio determinado en el que se quiere trabajar y sus impactos**. También es esencial proporcionar a las partes involucradas información sobre los mecanismos disponibles, tanto en el ámbito público como privado, para prevenir, detectar y sancionar la corrupción. Además, las campañas de sensibilización que informen sobre las consecuencias de la corrupción y resalten la importancia de desarrollar políticas de integridad y acciones colectivas juegan un papel clave en este proceso.

Para fomentar la cooperación entre las partes y crear entornos de mayor integridad, es esencial contar con **confianza**. En contextos de corrupción estructural, donde está naturalizada su presencia en las interacciones entre los sectores público y privado, las empresas enfrentan grandes dificultades para abordar individualmente los riesgos de corrupción, incluso si cuentan con Programas de *Compliance* o Integridad. Esto se debe a que, en muchos casos, hacerlo podría implicar costos significativos, como la pérdida de mercados o el riesgo de represalias. Este dilema se conoce como el “Dilema del Prisionero”, una situación en la que cada parte tiene incentivos para maximizar sus propios intereses, aunque el resultado más beneficioso para la sociedad solo se logra mediante la cooperación entre todas las partes.

De este modo, una empresa no tendrá incentivos para ser la primera en implementar un Programa de Integridad efectivo si esto implica la pérdida de mercado o riesgos adicionales, especialmente si se trata de una PyME, en un contexto donde otras empresas no adoptan esas políticas. Sin embargo, si esta empresa logra coordinarse y cooperar con otras para establecer medidas conjuntas contra la corrupción, el resultado sería beneficioso para todas, ya que el mercado se volvería más predecible, transparente y ético. Esto facilitaría la creación de entornos que atraigan y respalden a aquellas empresas dispuestas a operar bajo esos estándares. Ser parte de un grupo más grande ayuda a compartir la carga, mitigar el riesgo y maximizar el impacto. Si una persona o una empresa denuncia la corrupción por sí sola, los costos pueden ser prohibitivos. En cambio, si la acción colectiva tiene éxito, los beneficios pueden ser enormes para la sociedad en su conjunto.²⁰

Experiencia de Círculos Virtuosos

Entender el sector energético, sus actores y contextos sociales, culturales y económicos de las distintas provincias argentinas fue el primer paso para poder llevar adelante la iniciativa. Al tratarse de una iniciativa de alcance federal que se implementó en diez provincias distintas²¹, conocer las realidades del sector y sus desafíos en cada una de estas jurisdicciones era fundamental.

Para ello, se realizó un diagnóstico inicial sobre el nivel de conocimiento e implementación de Programas de Integridad por parte de las empresas del sector energético y su cadena de valor, incluyendo PyMES, Cooperativas, Empresas con Participación Estatal Mayoritaria (EPES) y grandes empresas.²² Este diagnóstico, basado principalmente en la información disponible en los sitios web de las compañías, fue com-

18 | Transparencia Internacional (2018:2). La traducción es propia.

19 | World Bank Institute (2008).

20 | World Economic Forum (2020:3). La traducción es propia.

21 | Buenos Aires, Chubut, Córdoba, Entre Ríos, Mendoza, Neuquén, Salta, San Juan, Santa Cruz y Santa Fe.

22 | Poder Ciudadano (2021a) y Poder Ciudadano (2021b).

plementado con reuniones con distintos actores del sector energético —empresas, cámaras empresarias, especialistas, universidades y representantes del sector público—, las cuales permitieron identificar el nivel de conocimiento sobre el rol de las empresas en la lucha contra la corrupción, así como los intereses en juego. A su vez, se organizaron Mesas de Diálogo con referentes del sector energético y especialistas en *Compliance* y anticorrupción para identificar los principales desafíos de la industria en relación con la transparencia y la integridad y evaluar las posibilidades de cooperación.

Las reuniones, junto con el lanzamiento público de la iniciativa y las Mesas de Diálogo, permitieron dar a conocer y posicionar la iniciativa en el sector, así como empezar a generar confianza, principalmente desde las empresas y otras partes vinculadas a la energía, hacia Poder Ciudadano. **En efecto, la construcción de confianza es uno de los principales desafíos que las organizaciones de la sociedad civil enfrentan a la hora de promover acciones colectivas, y es uno de los principales ejes en los que trabajó Poder Ciudadano,**

a partir del involucramiento de todas las partes en distintas actividades y el desarrollo de espacios de diálogo periódicos sobre temas críticos vinculados a la integridad en el sector energético.

En base a la evidencia recolectada en esta etapa inicial, se elaboraron dos documentos de política pública. El primero con recomendaciones para trabajar de manera colectiva en el fortalecimiento de las PyMES y Cooperativas del sector en materia de integridad para una mayor competitividad²³, y el otro con recomendaciones para robustecer la transparencia e integridad de las EPES del sector y potenciar su liderazgo en la promoción de entornos de negocios éticos.²⁴

Las acciones implementadas y los productos desarrollados durante esta primera etapa fueron la base para la construcción de alianzas y redes locales para llevar adelante la iniciativa, así como un insumo fundamental para la elaboración de recursos y herramientas adaptados a la realidad y necesidades de las empresas beneficiarias.

CLAVES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA ACCIÓN COLECTIVA: EXPERIENCIA DE CÍRCULOS VIRTUOSOS

2. Generar capacidades para nivelar el campo de juego

Según el Foro Económico Mundial, una acción colectiva eficaz tiene el objetivo de demostrar que el sector privado, como grupo, junto con actores públicos y la sociedad civil, puede ser parte de la solución para prevenir la corrupción.²⁵ Sin embargo, el “sector privado como grupo” no es homogéneo, especialmente en sectores como el energético, donde coexisten grandes empresas con PyMES y Cooperativas, cada una con diferentes recursos, actividades, riesgos y prioridades.

Las PyMES y Cooperativas, en particular, enfrentan barreras técnicas, económicas y un desconocimiento generalizado sobre las normativas de integridad, lo que dificulta su inclusión en la agenda anticorrupción. A su vez, las crisis económicas y los contextos de corrupción sistémica tienden a desincentivar la adopción de políticas de integridad, priorizando otras necesidades.²⁶

Para abordar esta desigualdad, la acción colectiva puede nivelar el campo de juego, reuniendo a actores vulnerables como las PyMES con organizaciones más grandes que pro-

muevan principios de integridad. Esto crea un entorno más transparente y ético, donde las empresas que respetan las reglas pueden prosperar, mientras que aquellas que no lo hacen corren el riesgo de ser excluidas por la comunidad empresarial.²⁷

En este sentido, fortalecer las capacidades de las empresas en la prevención de la corrupción es fundamental. Esto implica trabajar de manera coordinada con otras empresas del sector para desarrollar y aplicar herramientas de integridad, reduciendo riesgos y superando el dilema del prisionero que limita la acción individual.

La información recopilada en la etapa de diagnóstico es crucial para ello, ya que permite conocer las realidades del sector y adaptar las herramientas a las necesidades de las empresas. En este sentido, *“ser receptivo a las necesidades de las empresas y adaptar el apoyo en consecuencia es un (...) paso importante para permitir que las empresas en su camino creen e implementen programas de cumplimiento anticorrupción resilientes. Esto se puede lograr desarrollando y brindando capa-*

23 | Poder Ciudadano (2022a).

24 | Poder Ciudadano (2022b).

25 | World Economic Forum (2020:3).

26 | Poder Ciudadano (2021:67).

27 | World Economic Forum (2023:3).

citación y orientación personalizadas basadas en las áreas de interés y riesgo identificadas".²⁸

El rol de las grandes compañías del sector es clave en la construcción de capacidades. Ellas pueden actuar como líderes sectoriales compartiendo *know-how* y acompañando a las empresas de sus cadenas de valor u otras a desarrollar este tipo de políticas. Esta colaboración fortalece las acciones colectivas mediante el intercambio de experiencias, conocimientos y recursos específicos. Al hacerlo, no solo generan confianza, sino que contribuyen a un entorno empresarial más ético y transparente.

Es importante también generar capacidades en el sector público y en las EPES, que deben liderar con el ejemplo, imple-

mentando sus propios Programas de Integridad y mecanismos internos de control. **Las EPES tienen un doble rol:** por un lado, deben desarrollar políticas internas que aseguren la rendición de cuentas y la transparencia en sus gestiones, y por el otro, deben ser proactivas proveyendo recursos y acompañando a generar competencias en su cadena de valor y en su entorno. *"Las EPES deben avanzar en el desarrollo de políticas y procedimientos para controlar que su gestión se adecúe al fin público perseguido y prevenir que intereses particulares (...) interfieran en la consecución de los objetivos impartidos".*²⁹

Experiencia de Círculos Virtuosos

El diagnóstico inicial permitió identificar cuáles eran las necesidades de las empresas del sector energético en materia de integridad y transparencia, no solo de las PyMES, sino también de otras unidades de negocios, como empresas más grandes, Cooperativas y EPES. En efecto, en el relevamiento realizado entre los años 2020 y 2021 se detectó que solo el 28,9% de una muestra de 218 empresas privadas y Cooperativas del sector energético reportaba en sus sitios web contar con políticas internas para prevenir, detectar y corregir conductas indebidas mediante la incorporación de Programas de Integridad.³⁰ A su vez, sólo 6 de las 33 empresas públicas o con participación estatal mayoritaria del sector energético relevadas contaba con políticas anticorrupción.³¹

Por su parte, las reuniones con referentes de empresas y cámaras sectoriales y las Mesas de Diálogo permitieron profundizar en dónde se encontraban las limitaciones para la adopción de estos estándares. La primera de ellas era la falta de conocimiento sobre los Programas de Integridad y la normativa que incentiva a su adopción, seguida por la falta de recursos económicos y técnicos por parte de las empresas para poder implementarlos, la ausencia de incentivos concretos y la existencia de otras prioridades a corto plazo—principalmente financieras— en la agenda de las empresas que posponen el enfoque en este tipo de políticas, cuyos efectos suelen verse a mediano o largo plazo.

Con el objetivo de derribar esas barreras, Círculos Virtuosos creó un programa integral de formación y acompañamiento, sincrónico y asincrónico, para las empresas del sector energético consistente en:

- ▶ **Una Caja de Herramientas**, con recursos útiles para implementar un Programa de Integridad, tanto para PyMES y Cooperativas, como para EPES.³²

▶ **Capacitaciones presenciales sincrónicas** en las 10 provincias en las que se llevó a cabo la iniciativa, donde se buscó sensibilizar a las empresas sobre la importancia de avanzar hacia estándares de integridad, así como introducir los principales conceptos de los Programas de Integridad y los pasos para su desarrollo.

▶ **Un curso virtual asincrónico** que brinda conocimientos profundizados para diseñar, implementar o mejorar un Programa de Integridad en base a la Caja de Herramientas.³³

▶ **Un Programa de Acompañamiento y Construcción Colectiva** dirigido a PyMES, Cooperativas y EPES con el fin de promover mayores niveles de cumplimiento y mejorar de manera continua sus Programas de Integridad. Este programa tiene como objetivos fomentar el diálogo, compartir experiencias y difundir conocimientos entre los participantes. El programa incluye una sección de **Dudas Frecuentes** para apoyar en la implementación y desarrollo de los Programas de Integridad, un **Canal de Consultas Técnicas** para resolver inquietudes puntuales, y un **Ciclo de Diálogos sobre Integridad y Transparencia**, que consiste en una serie de webinaris mensuales sobre temáticas clave para el desarrollo e implementación de Programas de Integridad, impartidos por referentes de *compliance* de empresas del sector y especialistas.

Desde su lanzamiento, más de 380 personas se beneficiaron del sistema de capacitación y apoyo de Círculos Virtuosos en cuyo diseño e implementación se propuso:

28 | Basel Institute on Governance (2023:7). La traducción es propia.

29 | Poder Ciudadano (2021b:29).

30 | Poder Ciudadano (2021a:38).

31 | Poder Ciudadano (2021b:45).

32 | Poder Ciudadano (2023a) y Poder Ciudadano (2023b).

33 | Círculos Virtuosos (2024).



Utilizar un lenguaje claro, llano y práctico, adaptado a la realidad y necesidades de las empresas usuarias, especialmente teniendo en cuenta las limitaciones que enfrentan las PyMES en cuanto a recursos técnicos, económicos y de tiempo. En efecto, como fuera mencionado previamente, crear confianza e incentivos para que las empresas implementen Programas de Integridad, especialmente aquellas que no cuentan con incentivos concretos —como la exigencia desde sus casas matrices, clientela, proveedoras o socias de negocio, ni desde el propio Estado, o la existencia real de un riesgo sancionatorio— puede resultar un reto considerable. Si, además, las capacitaciones y herramientas ofrecidas utilizan un lenguaje ajeno a las realidades e intereses de las empresas —que son muy diferentes a los que motivan a las organizaciones de la sociedad civil—, la participación puede verse comprometida. Por ello, se buscó que las herramientas y capacitaciones ofrecidas fueran lo más sencillas y prácticas posibles, permitiendo a las empresas ver su utilidad como una ventaja para su negocio, adaptada a su lenguaje y alienada a sus intereses.

Acceso a las guías e insumos que cada organización necesita según el nivel de avance de sus Programas de Integridad. El desarrollo de un Programa de Integridad es un proceso continuo y de mejora constante, en el que cada organización avanza según sus propios riesgos, capacidad económica y tamaño. Además, su maduración estará ligada a la evolución interna de la organización misma. Inicialmente, una empresa puede comenzar con los elementos básicos, pero con el tiempo y conforme a sus necesidades, irá incorporando nuevas herramientas para mitigar no solo los riesgos de corrupción, sino también otros riesgos asociados a su actividad. Por esta razón, el diseño del Programa de Formación permite que cada organización acceda a los recursos que necesita en función de su nivel de desarrollo, facilitando el acompañamiento a lo largo de todo su proceso de mejora en integridad y transparencia.³⁴

Habilitar una comunidad de prácticas e intercambio de experiencias entre empresas del sector y especialistas para co-crear entornos de integridad. El Ciclo de Diálogos entre empresas grandes y pequeñas resultó fundamental para complementar las acciones de capacitación, creando un espacio de retroalimentación y aprendizaje mutuo. A través de ejemplos concretos, se facilitó un entorno colaborativo donde las empresas pudieron compartir sus desafíos y soluciones, enriqueciendo la experiencia de aprendizaje de quienes participaron. Este enfoque no solo refuerza la capacitación, sino que también fortalece la cultura de integridad en el sector, generando un compromiso colectivo que impulsa la mejora continua y el cumplimiento de estándares éticos.

Ser práctico, sencillo y fácilmente adaptable a cada organización, con herramientas concretas, modelos y ejemplos que le permitan llevar rápidamente estos estándares a su organización. El objetivo es que estas herramientas ayuden a las empresas a dar sus primeros pasos en el desarrollo de su Programa de Integridad utilizando los recursos que ya tienen disponibles, evitando la necesidad de contratar servicios profesionales, al menos en una etapa inicial, lo cual puede ser un obstáculo para muchas PyMES. Dado que estos recursos se ofrecen en el marco de una acción colectiva, en la que se busca que todas las partes del sector energético se comprometan a mejorar la integridad y transparencia en sus negocios, es crucial facilitar este proceso para que las empresas más pequeñas puedan ser parte de la iniciativa.

Ser una plataforma para que empresas, organismos públicos, cámaras empresariales y otras partes interesadas puedan capacitar a personas colaboradoras, proveedoras, clientela, asociadas, etc. Como se mencionó previamente, las empresas más grandes, así como las EPES, Cámaras y gobiernos tienen un rol importante en la generación de entornos de integridad, promoviendo estos estándares en su cadena de valor. Por ello, Círculos Virtuosos se presenta como un espacio accesible para que ellas puedan asumir ese rol, tanto invitándolas a realizar el curso virtual como con capacitaciones específicas, o bien a partir de la participación en el Ciclo de Diálogos.³⁵

Ser replicable en otras empresas y organizaciones de otros sectores: Si bien el Programa de Formación fue inicialmente diseñado para el sector energético, los principios, estándares y normativas aplicados son de carácter universal y no están limitados a un sector específico. Esto significa que las herramientas y recursos desarrollados pueden ser fácilmente replicados y adaptados a otras industrias y tipos de organizaciones. Esto no solo garantiza que el impacto de la iniciativa no quede restringido a un sector o grupo de empresas, sino que también permite la escala y expansión de las buenas prácticas de integridad a nivel más amplio. De esta manera, las empresas de diferentes sectores puedan personalizar las herramientas según sus propias características y necesidades, siempre siguiendo los mismos principios de transparencia, ética y prevención de riesgos de corrupción.

34 | Por ejemplo, si la empresa necesita realizar o revisar su evaluación de riesgos, tanto la Caja de Herramientas como el curso virtual disponible proporcionan acceso directo a esa sección específica. Allí, encontrarán guías, ejemplos y modelos prácticos que pueden aplicar fácilmente en su organización, siempre adaptándolos a su propia realidad.

35 | Desde que se lanzó el programa de formación la plataforma ha sido utilizada por distintas empresas públicas y privadas, cámaras y organizaciones para sensibilizar a su cadena de valor, asociadas, promoverlo en otras empresas públicas e, incluso, para capacitar a su propio personal.

Ser sostenible en el tiempo: Para que el Programa de Formación tenga un mayor impacto se buscó que su diseño permita su sostenibilidad en el tiempo. Para ello, se orientó en fortalecer las capacidades internas de las empresas y organizaciones, de manera que puedan seguir desarrollando, implementando y actualizando sus Programas de Integridad por sí mismas. Además, el curso virtual y la Caja de Herramientas están disponibles en la plataforma digital de Círculos Virtuosos, donde las empresas pueden seguir accediendo a herramientas, guías y actualizaciones en materia de *compliance*. Finalmente, el enfoque de acción colectiva permite que las empresas se vean comprometidas a largo plazo en un ecosistema colaborativo. Al integrar estas prácticas dentro de un grupo más grande de empresas que comparten principios de integridad, se genera un entorno de co-creación y co-aprendizaje que puede perdurar más allá del tiempo inicial de implementación del Programa.

CLAVES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA ACCIÓN COLECTIVA: EXPERIENCIA DE CÍRCULOS VIRTUOSOS

3. Crear puentes para construir incentivos a partir de la acción colectiva

El reconocimiento del terreno, la creación de confianza, la sensibilización y la generación de capacidades son acciones clave para avanzar hacia un cambio real en la manera de hacer negocios y fomentar una interacción público-privada íntegra. Sin embargo, involucrar a las pequeñas empresas en la lucha contra la corrupción mediante la implementación de Programas de Integridad sigue siendo un desafío significativo en un entorno donde los incentivos a la integridad son débiles, inconsistentes y donde los desafíos económicos prevalecen.

Para que este cambio sea posible, es necesario establecer incentivos claros, sólidos y sostenibles. Actualmente, estos incentivos no están suficientemente desarrollados. Está demostrado que la implementación de Programas de Integridad tiene un impacto positivo en la competitividad empresarial, especialmente para aquellas que buscan integrarse en cadenas de valor de compañías multinacionales. Además, estos programas se están convirtiendo en un requisito clave para acceder a financiamiento, fortalecen la reputación corporativa, generan valor al mejorar las relaciones internas y externas, promueven confianza, compromiso y eficiencia, y protegen a las empresas y a su personal de riesgos asociados a la corrupción.³⁶ Sin embargo, estos beneficios suelen ser percibidos como de largo plazo, mientras que las pequeñas empresas enfrentan urgencias más inmediatas, lo que reduce el atractivo de adoptar estas prácticas.

La sanción de la Ley N° 27.401/17 en Argentina representó un incentivo inicial relevante. Su objetivo principal era involucrar a las personas jurídicas en la lucha contra la corrupción, combinando incentivos punitivos —convirtiéndolas en sujetos pasibles de sanciones penales por delitos de corrupción (el “garrote”)— e incentivos positivos —exi-

giendo Programas de Integridad como requisito para ser proveedoras del Estado en contrataciones significativas (la “zanahoria”). Como resultado, muchas empresas implementaron rápidamente sus Programas.

No obstante, con el paso del tiempo, estos incentivos perdieron fuerza. Desde su sanción, hace más de siete años, prácticamente no existen antecedentes jurisprudenciales en Argentina sobre responsabilidad penal de personas jurídicas. En cuanto a contrataciones públicas, aunque se han realizado esfuerzos por mejorar su aplicación, los controles sobre los Programas de Integridad de las oferentes son débiles. A esto se suma la falta de adhesión a la Ley por parte de la mayoría de las provincias, salvo Mendoza y parcialmente la Ciudad de Buenos Aires, lo que limita su alcance.

Es evidente que aún queda un largo camino por recorrer para consolidar los incentivos necesarios que promuevan la integridad en el sector privado, especialmente en las empresas más pequeñas.

En este contexto, la Acción Colectiva se posiciona como una estrategia efectiva para ello. Cuando el Estado no brinda incentivos fuertes, es necesario un esfuerzo multi-actoral para impulsarlos, para co-crear incentivos. Las alianzas que incluyen al sector empresarial tienen más fuerza para impulsar ante el Estado mejores políticas anticorrupción y su cumplimiento.³⁷

A partir de espacios de diálogo que permitan comprender los intereses empresariales y diseñar incentivos aliñeados con estos, es posible fomentar el compromiso con los objetivos anticorrupción. La experiencia demuestra que un enfoque basado únicamente en valores o principios que

36 | Poder Ciudadano (2022a:18).

37 | Transparencia Internacional (2018:4).



simplemente promueven integridad y cumplimiento sin resolver problemas específicos para las partes involucradas o que les facilite el acceso a herramientas útiles para sus negocios, puede no ser suficiente para impulsar la participación

de los actores clave. Por ello, un enfoque pragmático, que combine la resolución de desafíos empresariales con metas anticorrupción, puede generar resultados más sostenibles y efectivos.³⁸

Experiencia de Círculos Virtuosos

A partir de la necesidad de crear incentivos que motiven la acción colectiva en la lucha contra la corrupción dentro del sector energético, involucrando especialmente a las empresas más pequeñas y a las empresas públicas, *Círculos Virtuosos* centró sus esfuerzos en dos ejes principales: por un lado en el diseño de políticas preferenciales para PyMES en

compras y contrataciones públicas basadas en la adhesión a los estándares de integridad; y por el otro, a partir de la generación de espacios de diálogos multiactorales en el sector energético, con foco en la inclusión de una perspectiva de integridad y transparencia en algunas de las principales agendas del sector.

a **Co-creación de incentivos en los procesos de compras y contrataciones públicas:** Poder Ciudadano desarrolló una propuesta para que las entidades y oficinas públicas y EPES que realizan compras y contrataciones en Argentina a nivel nacional y subnacional —con énfasis en las EPES del sector energético— fomenten e incentiven, mediante mecanismos preferenciales, la participación en estos procesos de las PyMES que cuenten con Programas de Integridad en los términos de la Ley N° 27.401/17 de Responsabilidad Penal de las Personas Jurídicas.³⁹

Esta propuesta se basa, por un lado, en la relevancia de las compras públicas para el desarrollo económico, su potencial para impulsar la competitividad y fortalecer las PyMES, así como para alcanzar otros objetivos estratégicos de política pública. Por otro lado, dada la estrecha interacción entre el sector público y privado en estos procesos, las compras y contrataciones públicas presentan riesgos significativos de corrupción, los cuales, precisamente, socavan la capacidad de contribuir al desarrollo sostenible.

Para su elaboración se tuvo en cuenta la normativa existente y buenas prácticas internacionales en materia de compras públicas, así como conversaciones con especialistas en compras y contrataciones públicas, referentes de los Poderes Legislativos y Ejecutivos a nivel nacional y de distintas provincias y representantes de empresas PyMES y de proveedoras del Estado.

La propuesta desarrollada buscó ser un punto de partida y disparador de discusión que pueda ser adaptado al contexto y particularidades de cada jurisdicción con interés en avanzar con este tipo de políticas. **Por ello, Poder Ciudadano convocó a Mesas de Trabajo en las provincias de Salta, Mendoza y Córdoba**, en las que participaron representantes locales del sector público, privado, organizaciones de la sociedad civil, universidades y especialistas en compras públicas y en *compliance*.

Si bien en las tres jurisdicciones en las que se trabajó la propuesta los avances y desafíos en materia de compras y contrataciones públicas varían notablemente, el desarrollo de las Mesas de Trabajo permitió acercar a los distintos sectores, habilitando un espacio sumamente enriquecedor para el fortalecimiento de las compras y contrataciones públicas en estas jurisdicciones, bajo una perspectiva de integridad y mayor competencia de las PyMES en dichos procesos. A partir del intercambio de perspectivas, desafíos, oportunidades y buenas prácticas entre actores que hasta el momento no habían dialogado, al menos desde un espacio de articulación para mejorar las políticas públicas, se generaron consensos sobre la importancia de la promoción de estándares de integridad en las PyMES para fortalecer su competitividad y también al propio sistema de compras públicas. Además, permitió delinear una propuesta de hoja de ruta por parte de Poder Ciudadano ajustada a cada una de estas jurisdicciones para avanzar en políticas para promover una mayor participación de las PyMES en estos procesos bajo una perspectiva de integridad y transparencia.

b **Diálogos multiactorales sobre integridad en el sector energético para un desarrollo sostenible:** Co-crear entornos de integridad en el sector energético para un desarrollo sostenible implica incorporar una perspectiva de integridad en los desafíos clave del sector y su cadena de valor. Garantizar el acceso a energía limpia y asequible (ODS 7) es el principal objetivo de la Agenda 2030 al que debe contribuir el sector energético, sin perjuicio de su impacto en otros Objetivos de Desarrollo Sostenible. No obstante, no es posible alcanzar el ODS 7, así como ningún otro objetivo, si no se logra poner freno a la corrupción, tal como indica el ODS 16 titulado “Paz, justicia e instituciones

38 | Basel Institute on Governance (2021:7)

39 | Para más información sobre la propuesta de Círculos Virtuosos ver: Poder Ciudadano (2023c).



sólidas”, el cual contiene, al menos, tres metas (16.4, 16.5, 16.10) relacionadas con la lucha contra la corrupción.⁴⁰ Esto refuerza la importancia de las acciones colectivas y la necesidad de pensar agendas transversalmente, reconociendo que los desafíos globales exigen abordajes integrales y colaborativos, en concordancia con el ODS 17, que enfatiza, entre otros aspectos, en la necesidad de fomentar y promover la constitución de alianzas eficaces en las esferas pública, público-privada y de la sociedad civil.

El sector energético juega un rol central en la transición hacia fuentes limpias y sostenibles, así como en la agenda climática. Sin embargo, para que estas agendas generen impactos positivos en el entramado productivo y social del país, deben desarrollarse de manera íntegra y transparente, asegurando la sostenibilidad, la inclusión y la equidad.

En este marco, Poder Ciudadano organizó cuatro diálogos multisectoriales en Buenos Aires, Salta, Mendoza y Córdoba, que reunieron a actores del sector energético y su cadena de valor, incluyendo empresas de energía y minerales críticos, PyMES, representantes del sector público (Legislativo y Ejecutivo), comunidades, sociedad civil y academia. Estos diálogos permitieron compartir experiencias, identificar desafíos y consensuar acciones necesarias para garantizar la integridad y transparencia en tres agendas clave del sector energético: cambio climático, transición energética y buena gobernanza en la industria del litio y su cadena de valor, como mineral clave para la transición energética.

El desarrollo de políticas energéticas sostenibles e inclusivas requiere de un diálogo abierto y respetuoso entre todas las partes involucradas que permita identificar desafíos y oportunidades, así como poner sobre la mesa los distintos intereses en juego, buscando alcanzar soluciones que tengan en cuenta dichos intereses, pero siempre con la mira puesta en la satisfacción de las necesidades de las personas, de la sociedad en general y de las generaciones futuras. De esta manera, estos espacios de intercambio tendieron un puente entre el sector público, las empresas, la sociedad civil y la academia, para visualizar acciones concretas que permitieran construir de manera colectiva un sector más íntegro, sostenible, competitivo e inclusivo.

Además, como complemento de estos diálogos, se publicaron dos documentos de políticas públicas que sistematizan las principales recomendaciones dirigidas tanto para los gobiernos como para las empresas, para asegurar una perspectiva de integridad y transparencia en la agenda de transición energética⁴¹ y una buena gobernanza en la industria del litio.⁴²

De esta manera, Círculos Virtuosos, se involucró en las agendas clave del sector, llevando a los espacios de discusión de las políticas energéticas una perspectiva de integridad y transparencia que permitió visualizar y poner en consideración del sector público y del sector privado las acciones necesarias para, de manera colectiva, evitar que los riesgos de corrupción y brechas en materia de buena gobernanza obstaculicen las políticas tendientes al desarrollo sostenible e inclusivo. Tal como sostiene Pacto Global, “existe una necesidad urgente de acelerar y ampliar la Acción Colectiva para abordar y potencialmente resolver muchos de los problemas complejos en juego, sobre la base de la amplia gama de experiencias acumuladas de Acción Colectiva y los desafíos actuales que enfrenta el campo de la lucha anticorrupción para lograr la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”.⁴³

Estas experiencias demuestran el rol fundamental que tiene la sociedad civil en reunir a las distintas partes para una acción colectiva, facilitando el espacio de diálogo, buscando la construcción de puntos de consenso para definir de manera conjunta políticas e incentivos para la lucha contra la corrupción.

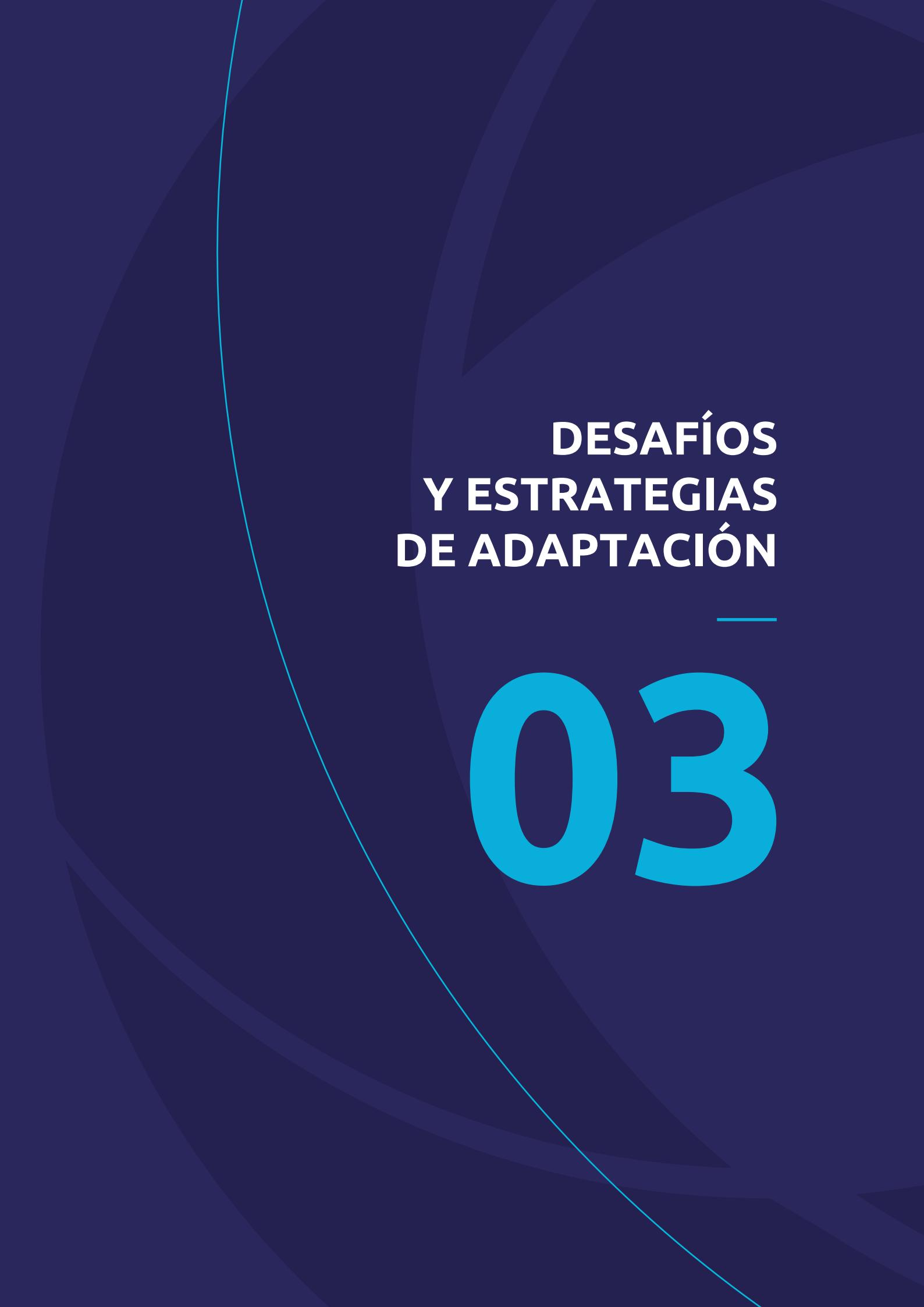
40 | Chile Transparente (2018:12).

41 | Poder Ciudadano (2024a).

42 | Poder Ciudadano (2024b).

43 | Pacto Global de las Naciones Unidas (2021:51).





DESAFÍOS Y ESTRATEGIAS DE ADAPTACIÓN

03

Desafíos y estrategias de adaptación

Antes de poner en marcha cualquier iniciativa, es fundamental identificar los posibles desafíos y riesgos que puedan surgir, así como las estrategias para mitigarlos. Este ejercicio anticipado permite avanzar de manera más eficiente y rápida. En el caso de Círculos Virtuosos, al diseñar la iniciativa se identificaron varios retos clave. Uno de los principales fue el **carácter federal del proyecto**, ya que Argentina, con su vasta extensión y diversidad, presenta un desafío significativo para conocer a fondo cada contexto y establecer una presencia efectiva en todas las regiones. Además, la **construcción de confianza**, esencial para el éxito de cualquier acción colectiva, se presentaba como otro obstáculo importante, particularmente en un entorno de descrédito hacia las instituciones. También se identificaron algunos **desafíos culturales y normativos** que no facilitan los incentivos necesarios

para que las empresas y otras partes interesadas se sumaran a trabajar en la generación de entornos de mayor integridad, así como los riesgos derivados de un **contexto económico y político cambiante**.

Con base en estos desafíos, se diseñaron estrategias específicas para mitigar los riesgos y avanzar en la implementación de la iniciativa. Sin embargo, a lo largo del proceso surgieron otros obstáculos imprevistos, como la **pandemia de COVID-19**, que transformó radicalmente el entorno. Este nuevo escenario obligó a repensar las actividades planificadas, adaptando rápidamente las estrategias para seguir adelante con el proyecto, aprovechando las herramientas digitales y ajustando el enfoque a las circunstancias cambiantes.

A Federalismo y el desafío de trabajar en 10 provincias distintas

Argentina es un país federal, extenso y diverso. Por consecuente, en cada una de las provincias los actores y características del sector energético, como los contextos normativos y culturales, son diferentes. Sin duda, llevar adelante la Acción Colectiva en 10 provincias argentinas, comprender sus realidades, crear redes, generar conciencia y confianza fue un gran desafío, especialmente para una organización con sede en Buenos Aires.

No obstante, en una instancia donde la agenda de integridad es incipiente y la cultura de *compliance* no está arraigada, especialmente a nivel subnacional, el objetivo de la iniciativa era crear un mapa de la situación a nivel país y comenzar a federalizar la problemática, generando conciencia sobre la importancia de involucrar al sector privado, especialmente a las PyMES y empresas públicas de la industria energética, en las acciones para hacer frente a la corrupción. El alcance federal permitió, de esta manera, identificar necesidades, intereses, oportunidades y actores con voluntad de trabajo y

potencialidad para avanzar más en profundidad en acciones específicas.

Contactar y convocar a las distintas partes beneficiarias de la iniciativa en este contexto era un desafío importante que pudo ser sorteado a partir de la generación de alianzas con organizaciones y actores locales clave, tales como empresas grandes con operaciones en dichas jurisdicciones, cámaras empresariales, universidades u organizaciones de la sociedad civil. Además, en una etapa inicial, de preparación del terreno como se mencionó anteriormente, se realizó una primera ronda de viajes a cada una de las provincias con el fin de presentar la iniciativa, así como conocer a las empresas y a los actores, la realidad local del sector, su conocimiento y avances en materia de integridad, sus intereses, así como empezar a construir redes locales. Ello permitió seguir afianzando la presencia y las conexiones de Poder Ciudadano y fortalecer la confianza en la organización.

B Construcción de confianza en el sector energético

Como fuera mencionado, la confianza es fundamental para poder avanzar en la construcción de consensos y alianzas entre las partes para la definición de un objetivo común y los mecanismos para alcanzarlo. El liderazgo de Poder Ciudadano en la lucha contra la corrupción en Argentina, y de Transparencia Internacional a nivel global, en muchos casos opera como un factor de confianza ante la experiencia de la organización, así como la credibilidad en su trabajo. Sin embargo, también puede ser un detractor para muchos actores, que pueden percibir un riesgo a quedar expuestos ante una organización "activista" en la lucha contra la corrupción, donde uno de sus grandes ejes de trabajo es el monitoreo de las

instituciones públicas y privadas, la investigación y denuncia de casos de corrupción. Sumado a ello, siendo su sede en la Ciudad de Buenos Aires y en general su trabajo más asociado al sector público nacional, dar a conocer la organización en el ámbito empresarial de gran parte de las provincias en las que se trabajó y posicionarla en la agenda de integridad en el sector privado también implicó un esfuerzo grande por parte del equipo de Círculos Virtuosos.

En este caso, también fue clave la articulación con otras organizaciones locales, las alianzas con empresas más grandes y cámaras empresariales, universidades, organizaciones de

la sociedad civil y referentes del *compliance* en las jurisdicciones en las que se trabajó. Ello permitió construir nuevas relaciones, fortalecer la difusión y las actividades de la iniciativa, logrando un mayor alcance. A su vez, la organización de eventos, capacitaciones y espacios de diálogo y, fundamentalmente, las reuniones bilaterales con empresas y refe-

rentes del sector energético junto con la calidad de los productos y herramientas generadas por la iniciativa permitió posicionar a Poder Ciudadano en cada una de las provincias y en el ámbito privado, generar confianza y acercar a las partes.

C Desafíos culturales y normativos para la construcción de entornos de integridad

Argentina enfrenta un desafío significativo en términos de corrupción tal como indican los resultados del Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional. Aunque las consecuencias de la corrupción en los negocios y en la vida cotidiana de las personas son ampliamente conocidas, persisten barreras culturales y una falta de conocimiento práctico sobre cómo enfrentar este problema de manera efectiva, tanto a nivel individual como colectivo. Estas limitaciones dificultan el involucramiento de todos los grupos de interés en el abordaje de la lucha contra la corrupción.

Si bien, como se evidenció en los diagnósticos, empresas más grandes generalmente tienen sus Programas de Integridad destinados a identificar y mitigar riesgos de corrupción, esa situación no es la norma entre todas las empresas del sector energético y su cadena de valor, mucho menos entre las PyMES. En particular, la falta de conocimiento y adopción de elementos de la —en ese entonces incipiente— Ley de Responsabilidad Penal Empresaria, estándares y buenas prácticas, junto con la falta de jurisprudencia sobre la aplicación de la Ley en hechos de corrupción específicos, dan cuenta del bajo nivel de conciencia de la temática en el ámbito y cultura empresarial y disminuyen los incentivos a adoptar este tipo de políticas.

Asimismo, la cultura y las normas sociales locales juegan un rol clave a la hora de impulsar la agenda. En efecto, la corrupción es un comportamiento que descansa en estructuras formales e informales de relaciones sociales, valores, actitudes y normas en una sociedad.⁴⁴

En muchas jurisdicciones, la cultura social y del mercado presenta prácticas arraigadas que normalmente, en *Compliance* suelen ser consideradas un riesgo, por lo que deben regularse o, en muchos casos, prohibirse. Tratar casos tales como nepotismo, conflictos de intereses, obsequios, entre otros, es un desafío en estos casos. Por lo tanto, entender la cultura y las normas locales de las provincias fue crucial para desarrollar actividades a medida de los contextos, intereses y desafíos a fin de crear conciencia sobre la agenda y un ambiente habilitante para crear una acción colectiva. *“Si bien puede resultar difícil para los profesionales de primera línea cambiar las estructuras socioeconómicas y de poder, el conocimiento de éstas y del impacto en las normas prevalecientes dentro de un contexto puede utilizarse para perfeccionar el diseño del programa y garantizar su relevancia”*.⁴⁵

En ese sentido, Poder Ciudadano llevó adelante instancias de diálogo y escucha para adaptar el abordaje de las capacitaciones y las propuestas a fin de aportar soluciones concretas y adaptables al contexto y a la cultura subyacente. Por ejemplo, en cada una de las capacitaciones, se adaptó la forma y la propuesta de los contenidos a fin de generar un espacio de diálogo que permita escuchar de primera mano los desafíos, creencias y mitos que existen sobre la lucha de la corrupción en esa provincia y brindar herramientas concretas que permitan trabajar sobre ellos.

D Contexto político y económico cambiante

Otro desafío significativo de la iniciativa fue el contexto político y económico fluctuante. Las elecciones presidenciales de 2023 generaron un ambiente de incertidumbre ya desde principios de ese año, donde las prioridades de los actores públicos se centraron en las campañas electorales y las estrategias partidarias. Esta situación dificultó establecer un diálogo efectivo y sostenido para promover políticas de integridad, especialmente con relación a la estrategia de incidencia en el desarrollo de políticas preferenciales para PyMES con Programas de Integridad en las compras y contrataciones públicas, tanto a nivel nacional como subnacional.

La transición de mandatos a nivel nacional y subnacional, la falta de claridad sobre futuros tomadores de decisión, sumado a un cambio drástico en la concepción del Estado por parte del nuevo gobierno nacional, ajustes en las políticas económicas y presupuestarias, la reducción del Estado y el gasto público y una creciente inestabilidad en los acuerdos políticos federales, complicaron significativamente la identificación de aliados clave para avanzar en las propuestas del proyecto.

44 | U4 (2020:2). La traducción es propia.

45 | Ibidem (2020:3).

En ese contexto, Círculos Virtuosos se vio obligado a adaptar tanto los plazos de su estrategia de incidencia a los tiempos políticos, como su enfoque, priorizando la generación de espacios de diálogo amplios y multisectoriales que trascen-

dieran las coyunturas políticas. Este ajuste permitió enfocar los esfuerzos en la construcción de consensos sostenibles a largo plazo.

E Pandemia por COVID-19

La iniciativa “Círculos Virtuosos” inició en enero de 2020, un año marcado globalmente por la pandemia de COVID-19, que transformó radicalmente la vida y actividades de miles de millones de personas. Lo que comenzó como una crisis sanitaria pronto impactó en todos los aspectos de la vida cotidiana, creando un contexto sin precedentes y de extrema incertidumbre. Para una iniciativa naciente como “Círculos Virtuosos”, este escenario presentó enormes desafíos.

El objetivo de implementar una acción colectiva a nivel federal, en diez provincias y con múltiples partes interesadas, se complicó debido a la necesidad de replantear las formas tradicionales de trabajo y adaptación al nuevo contexto. Esto demandó versatilidad y resiliencia por parte de Poder Ciudadano para cumplir con los objetivos propuestos.

La pandemia implicó, entre muchas otras cuestiones:

► **Cambio de prioridades en empresas y gobiernos:** La agenda de integridad, históricamente relegada en los sectores público y privado, perdió aún más visibilidad. Sin embargo, la crisis también ofreció una oportunidad para destacar la importancia de garantizar la integridad, especialmente en momentos de incertidumbre y decisiones rápidas, donde los controles suelen relajarse y los riesgos de corrupción aumentan.

► Imposibilidad de realizar actividades presenciales:

La construcción de confianza, así como las actividades principales del proyecto se vieron limitadas ante la imposibilidad de tener un contacto directo, presencial, con actores clave. Las reuniones y eventos previstos tuvieron que trasladarse a la virtualidad, lo que implicó adaptar tanto las dinámicas de interacción como las formas de trabajo del equipo. Algunas actividades que requerían contacto directo con partes interesadas se vieron suspendidas hasta que se levantaron las restricciones y se implementaron protocolos.

► **Retrasos imprevistos:** La imposibilidad de viajar a las provincias ocasionó demoras en las actividades planificadas. Sin embargo, la flexibilidad del equipo, la posibilidad de adaptar el plan de trabajo y una comunicación fluida con la organización financiadora permitieron sortear los desafíos y ajustar las prioridades para mantener el rumbo del proyecto.

A pesar de estas dificultades, “Círculos Virtuosos” logró avanzar y consolidarse como un espacio clave para fomentar la integridad en el sector energético, demostrando la capacidad de adaptación y compromiso de sus integrantes ante circunstancias adversas.

MIRANDO HACIA
EL FUTURO EN BASE
A LA EXPERIENCIA
DE CÍRCULOS VIRTUOSOS

04

Mirando hacia el futuro en base a la experiencia de Círculos Virtuosos

A partir de la experiencia de Círculos Virtuosos, es posible identificar algunos puntos clave a tener en cuenta al iniciar una acción colectiva en el campo anticorrupción. Esta es solo una de muchas experiencias: han existido, existen y seguirán surgiendo otras que enriquecen y complementan los aprendizajes de la iniciativa. Lejos de agotar el tema, esta publica-

ción busca compartir los conocimientos y herramientas adquiridos a lo largo de casi cinco años, con el doble propósito de seguir fortaleciendo la co-creación de entornos de integridad en el sector energético, y de aportar insumos valiosos para otras iniciativas con objetivos similares.

1.

Realizar un análisis de riesgos previo y periódico y establecer medidas de mitigación: Como cualquier proyecto o política que quiera implementarse, es necesario previo a su ejecución tener en claro cuáles son los riesgos que se pueden presentar y establecer medidas para mitigarlos. Además, el análisis debe ser periódico porque los riesgos de la acción colectiva pueden variar con el contexto (por ejemplo, un cambio de gobierno o de las políticas de gobierno, una nueva regulación, un hecho de corrupción en el sector). En el caso de Círculos Virtuosos, el propio financiador de la iniciativa exigió al equipo del proyecto un análisis previo y periódico de los riesgos, lo que permitió generar estrategias efectivas para sortearlos.

2.

Flexibilidad y resiliencia ante la aparición de riesgos no identificados: Las acciones colectivas no se logran de un día para el otro, llevan tiempo. Y durante ese tiempo nuevos factores de riesgo pueden aparecer, incluso impensados, como le sucedió a Círculos Virtuosos y a tantas otras iniciativas ante la aparición de la pandemia por COVID-19. En esos momentos la capacidad de innovación, flexibilidad y resiliencia del equipo de trabajo se pone a prueba. Es importante identificar, ante esa situación, cómo continuar trabajando para alcanzar el fin perseguido, reformular el plan de trabajo original y las estrategias de abordaje. Además, es fundamental comprender el impacto producido por ese riesgo materializado en el contexto de los beneficiarios de la iniciativa y el resto de los grupos de interés. La falta de empatía con este impacto puede generar desconfianza y desincentivar la participación.

3.

Preparar el terreno: A la hora de diseñar y llevar adelante una acción colectiva, es necesario comprender de manera acabada la problemática, es decir, cuáles son los desafíos en materia de integridad en el sector o lugar en el que se va a trabajar y cómo afecta a las partes que se pretende involucrar, qué políticas y regulaciones existen, quiénes son los actores que deben incluirse en la acción y su nivel de conocimiento sobre la problemática y sus posibilidades e interés en involucrarse en la propuesta. Ello permitirá desarrollar herramientas y soluciones que den respuestas a medida de los desafíos identificados. A su vez, esta fase es importante para construir confianza entre los diferentes actores involucrados y establecer una base sólida para la acción colectiva.

4.

Conocer y comprender las necesidades, prioridades y tiempos de las partes: En el marco de esta etapa de preparación del terreno, es necesario contar con un diagnóstico claro del contexto y de los intereses de las partes, sus necesidades y cuáles son sus prioridades e intereses. Es preciso entender que cada cual tiene sus propios intereses, y la acción colectiva tiene que poder abordarlos, siempre desde el lado de la integridad y la transparencia. Pero, además de intereses, hay temores (*"si me involucro en una acción para luchar contra la corrupción estaré exponiéndome"*), frustraciones (*"la corrupción en este país no se puede cambiar"*, *"me cansé de tratar de hacer mis negocios de manera legal y perder siempre"*, *"el compliance no sirve, sólo genera palos en la rueda porque los 'acuerdos' están por encima de él"*) y necesidades (el sostenimiento financiero de la organización, pagar sueldos a fin de mes, el éxito del negocio en el corto plazo) que crean un clima de desconfianza, entrando en el mencionado “Dilema del Prisionero”.

Derribar los temores y frustraciones, por un lado, y facilitar las formas para que las partes entiendan que la acción colectiva busca colaborar con esos intereses y necesidades legítimas, es el principal desafío que debe abordarse para poder construir confianza y avanzar en acciones conjuntas y consensuadas.

Además, es importante prestar atención a los cambios que pueden producirse en esas necesidades o prioridades, los cuales a veces pueden favorecer el involucramiento de la empresa en la acción colectiva y, en otros casos, operar como detractores.

5.

Construir confianza: En la medida que se va conociendo y preparando el terreno se construye confianza. Para ello, quien está impulsando o facilitando la iniciativa debe acercarse a las partes de manera cautelosa, con apertura para poder conocer al interlocutor, pero también para que éste pueda conocer a quién se le está presentando. Para la construcción de confianza, en base a la experiencia de Círculos Virtuosos, se requiere:

- a **Transparencia:** Es claro que quien quiere promover una acción colectiva debe brindar a quienes buscan atraer a ella la información que necesita sobre quien la impulsa, quien la financia o apoya, cuáles son los objetivos de la iniciativa, cómo se planea llevarla a cabo y a quiénes se pretende involucrar. La transparencia y la coherencia de las acciones que se realizan con los objetivos planteados deben mantenerse a lo largo de toda la iniciativa.
- b **Lenguaje adecuado a la contraparte:** Conocer a quienes se pretende involucrar y comprender sus necesidades y prioridades implica que, para construir confianza, debe adaptarse el lenguaje al interlocutor. Muchas veces, por ejemplo, la sociedad civil tiene intereses y, sobre todo, motivaciones distintas a las que tienen las empresas. Es importante entender ello, para tratar de, en el diálogo con el otro, identificar cómo alcanzar ambos intereses en la propuesta de la acción colectiva.
- c **Tener conocimiento sobre el sector y lugar en el que se quiere trabajar:** Especialmente cuando se quiere trabajar sobre un sector productivo específico o en un lugar determinado, es importante conocer sus principales características, sus operaciones, quienes están involucrados, regulaciones básicas, etc. Puede suceder que la organización que impulsa la iniciativa no tenga ese conocimiento al comenzar. En ese caso, es importante que se asesore o involucre activamente a personas u organizaciones que sí tengan ese conocimiento, el cuál es clave para, además del diseño de la propia iniciativa, brindar confianza y seguridad a las partes.
- d **Hacerse presente:** La construcción de confianza requiere que quien la impulsa o facilite esté presente. En una primera instancia ello requiere justamente de presencialidad. Es muy difícil atraer a las partes desde la virtualidad, especialmente si no conocen a quien les presenta la iniciativa. Luego podrán continuarse algunas actividades de manera virtual y, de hecho, ella brinda la posibilidad de un mayor alcance, dando lugar a más personas a participar y beneficiarse. Pero en alguna instancia de la iniciativa, preferentemente al inicio, la presencialidad es importante. Y si hay interés en avanzar, en la medida de las posibilidades, volver al territorio es clave para mantener esa confianza, para actualizar aquel conocimiento adquirido al inicio e, incluso, para conocer nuevos actores con interés en sumarse. Y, aún por fuera de la presencialidad, también seguir presentes, acercándose continuamente a las partes, manteniendo el diálogo, comunicando activamente los avances e involucrándolas en las distintas actividades.
- e **Buscar alianzas con actores clave:** Para acercarse a los distintos grupos de interés y generar confianza es clave el trabajo en alianza con actores clave del sector y/o del lugar que tengan interés en el tema y puedan ayudar a llegar a las partes que se quiere involucrar, tales como cámaras empresariales, organizaciones de la sociedad civil locales, universidades y empresas del sector.
- f **Espacios de diálogo seguros:** Tanto en las reuniones bilaterales como en los espacios de diálogo más amplios que se generen en el marco de la iniciativa, las partes deben tener la tranquilidad de que pueden hablar sin temor a represalias. Estos espacios permiten que las partes puedan intercambiar preocupaciones, experiencias y soluciones, lo que facilita la cooperación, el compromiso y la alineación de intereses. Sin estos espacios, la desconfianza y el temor a consecuencias adversas pueden frenar la participación y el impacto de las iniciativas anticorrupción.

6.

Crear puentes: La acción colectiva busca reunir a distintos grupos de interés en torno a un objetivo común. Para ello, es fundamental fomentar la cooperación y el trabajo conjunto, generando espacios donde las partes puedan conocerse, identificar intereses y superar prejuicios para construir consensos. Además, tender puentes permite que las partes interesadas compartan experiencias y colaboren activamente, permitiendo el aprendizaje mutuo, el intercambio de conocimientos y el desarrollo de iniciativas conjuntas. Esto fortalece la red de actores involucrados, potencia sus capacidades y amplifica el impacto de la acción colectiva.

7.

Brindar herramientas prácticas y accesibles: Para involucrar a los grupos de interés en la agenda anticorrupción, especialmente cuando se trabaja con PyMES —quienes enfrentan barreras técnicas, económicas y un desconocimiento generalizado sobre las normativas de integridad—, es necesario darle herramientas. Es importante que ellas sean sencillas, prácticas, accesibles, para que el recorrido en su implementación sea lo menos costoso posible en términos de tiempo y recursos destinados a ello, facilitándoles su implementación.

8.

Identificar los incentivos adecuados: Relacionado con el conocimiento de los intereses de las partes, es necesario detectar cuáles son los incentivos que necesitan para involucrarse. A su vez, el trabajo multi-actor en la búsqueda de esos incentivos y la presión del grupo para que se generen esos aliados por parte de los gobiernos o de los mercados es una estrategia efectiva.

9.

Definir un alcance manejable para maximizar el impacto: Si bien el alcance de la acción colectiva depende de cada iniciativa y su nivel de madurez, objetivos demasiado amplios o ambiciosos pueden afectar su efectividad. Se puede comenzar con acciones de concientización y formación de alcance general y, en una segunda etapa, enfocarse en un grupo más reducido, una región específica o un subsector con mayor compromiso. Esta descentralización permite adaptarse mejor a los contextos locales, fortalecer la relación con los actores involucrados y facilitar un seguimiento personalizado de compromisos y avances, garantizando así una implementación más efectiva y sostenible.

10.

Garantizar recursos adecuados y asegurar la sostenibilidad: Sin financiamiento ni apoyo institucional, las iniciativas anticorrupción corren el riesgo de quedar en declaraciones sin impacto real. Es fundamental asegurar recursos humanos, técnicos y financieros para sostener la acción colectiva a largo plazo. La planificación estratégica debe incluir estrategias de financiamiento y alianzas para garantizar continuidad y crecimiento.

11.

Vincular la acción colectiva con agendas clave: La lucha contra la corrupción debe integrarse en iniciativas más amplias, como el desarrollo sostenible, la acción climática y la protección de derechos humanos. Tal como sostiene Pacto Global “la Acción Colectiva puede buscar activamente abordar los desafíos en los que los problemas de corrupción tienen impactos negativos en otros temas de ESG y de sostenibilidad (...) impactos tales como abusos a los derechos humanos, impactos en las comunidades locales, deforestación, escasez de agua y muchos otros”.⁴⁶ Según el Foro Económico Mundial, los derechos humanos representan el ámbito más prometedor en el que la conexión de los riesgos de corrupción y sus impactos puede dar lugar a iniciativas de Acción Colectiva más amplias.⁴⁷

Continuar trabajando a partir de la acción colectiva en la construcción de entornos de integridad en sectores estratégicos para el desarrollo económico y social, como lo es el energético, es hoy más que nunca, indispensable ante un contexto político de reforma integral del Estado y desregulación, como el que está viviendo la Argentina y junto a otros países de la región. Tal como hemos visto en experiencias pasadas en nuestro país, **cuando el Estado repliega su papel en la regulación y control del mercado, —promoviendo una mayor liberalización y trasladando a la autorregulación privada la toma de decisiones estratégicas—, aumentan los riesgos tanto en términos de integridad como de acceso equitativo a servicios esenciales.** La ausencia de controles y la opacidad en la toma de decisiones en un sector de alta complejidad técnica como es el energético, pueden derivar en redes de corrupción más sofisticadas, donde la influencia indebida y la falta de competencia real favorecen prácticas desleales y de dominancia de mercados.

El Estado tiene un rol indelegable en la prevención y control de la corrupción en los mercados y en la relación entre

éstos y el Estado para garantizar un desarrollo económico sostenible, equitativo e inclusivo, basado en principios éticos y que no deje a nadie atrás. Las políticas de promoción de inversiones y el desarrollo de los mercados tienen, necesariamente, que contemplar mecanismos que aseguren la integridad, la transparencia y la rendición de cuentas. Sin ellos, la corrupción opera como un obstáculo para el desarrollo sostenible. Evitarla requiere del compromiso de todas las partes: gobiernos, sector privado, academia, sociedad civil y la ciudadanía en general.

Cuando el Estado abandona esta función, es la presión del resto de los actores comprometidos con la integridad y la sostenibilidad del país, la que permite a partir de la acción colectiva generar contrapesos frente a la desregulación y promover mecanismos de transparencia, participación y rendición de cuentas que mitiguen los riesgos derivados del repliegue estatal.

46 | Pacto Global de las Naciones Unidas (2021:52).

47 | Word Economic Forum (2020:5).

Bibliografía

BASEL INSTITUTE ON GOVERNANCE (2021). "It takes a network to defeat a network: What Collective Action practitioners can learn from research into corrupt networks. Policy Brief 8". Disponible en: <https://bit.ly/3VZcJzy>

BASEL INSTITUTE ON GOVERNANCE (2023). "A practical guide for national anti-corruption agencies. Engaging the private sector in Collective Action against corruption." Disponible en: <https://bit.ly/4gYCP5s>

CÁMARA DE INDUSTRIA Y COMERCIO ARGENTINO-ALEMANA (2023). "Acción Colectiva: Alianza de Municipios Transparetes", en Revista Panorama de AHK Argentina, Edición N° 1, 2023. Disponible en: <https://bit.ly/3ApI13j>

CHILE TRANSPARENTE (2018). "Corrupción, integridad y transparencia camino a la agenda 2030. Reporte sombra sobre la implementación del Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 en las Américas". Disponible en: <https://bit.ly/3PZYEm>

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (2021). "Recomendación del Consejo para Fortalecer la Lucha contra el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales". Disponible en: <https://bit.ly/40kvtD4>

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (2023). "Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales sobre Conducta Empresarial Responsable". Disponible en: <https://bit.ly/3C02J8k>

PACTO GLOBAL DE LAS NACIONES UNIDAS (2021). "Unidos contra la Corrupción. Manual de Estrategias de Acción Colectiva contra la Corrupción". Disponible en: <https://bit.ly/4dBY8GI>

PODER CIUDADANO (2017). "Corrupción y transparencia. Informe 2016/2017". Disponible en: <https://bit.ly/3Ya5OKp>

PODER CIUDADANO (2020). "Riesgos de corrupción en concesiones mineras oportunidades para la integridad y transparencia en el sector minero en argentina". Disponible en: <https://bit.ly/3thNaof>

PODER CIUDADANO (2021a). "Transparencia Corporativa e Integridad en el Sector Energético. Diagnóstico sobre Políticas de Integridad y Transparencia en las empresas privadas del sector energético argentino". Disponible en: <https://bit.ly/3Ln5XUV>

PODER CIUDADANO (2021b). "Transparencia Corporativa e Integridad en el Sector Energético. Diagnóstico sobre Políticas de Integridad y Transparencia en las empresas públicas del sector energético argentino". Disponible en: <https://bit.ly/3ZdcNo2>

PODER CIUDADANO (2022a). "Aportes para la co-creación de entornos de integridad en el sector energético para una mayor competitividad de PyMES y Cooperativas". Disponible en: <https://bit.ly/4cRy2z4>

PODER CIUDADANO (2022b). "Empresas Públicas Liderando en Integridad y Transparencia para el Desarrollo Energético Sostenible". Disponible en: <https://bit.ly/3XWNAxu>

PODER CIUDADANO (2023a). "Círculos Virtuosos: Construyendo capacidades en PyMES y Cooperativas del Sector Energético. Caja de Herramientas para la implementación de Programas de Integridad". Disponible en: <https://bit.ly/3XYqPJp>

PODER CIUDADANO (2023b). "Círculos Virtuosos: Construyendo capacidades en Empresas Públicas del Sector Energético. Caja de Herramientas para la implementación de Programas de Integridad". Disponible en: <https://bit.ly/3XvoqW8>

PODER CIUDADANO (2023c). "Cómo las PyMES pueden contribuir a aumentar los niveles de competencia e integridad en las compras y contrataciones públicas. Documento de posicionamiento estratégico". Disponible en: <https://bit.ly/4fnPRbj>

PODER CIUDADANO (2024a). "El qué y el cómo para una transición energética bajo entornos de integridad y transparencia". Disponible en: <https://bit.ly/integridadtransicion>

PODER CIUDADANO (2024b). "Claves para una buena gobernanza del litio en Argentina". Disponible en: <https://bit.ly/gobernanzalitio>

TRANSPARENCIA INTERNACIONAL (2018). "Collective action on business integrity. A practitioner's guide for civil society organisations". Disponible en: <https://bit.ly/3zAu8gi>

U4 (2020:3). "Corruption, informality and social norms". Disponible en: <https://bit.ly/3U7AcUy>

WORLD BANK INSTITUTE (2008). "Fighting corruption through collective action". Disponible en: <https://bit.ly/3zlBjcf>

WORLD ECONOMIC FORUM (2020). "Agenda for Business Integrity: Collective Action". Disponible en: <https://bit.ly/3A5zRuC>

Sitios web consultados

AHK ARGENTINA. "Integridad Corporativa", consultado en septiembre, 2024. Disponible en: <https://bit.ly/40iOS7i>

ALLIANCE FOR INTEGRITY. Consultado en septiembre, 2024. Disponible en: <https://bit.ly/3NHjkAg>

BASEL INSTITUTE OF GOVERNANCE. "Collective Action B20 HUB", consultado en septiembre, 2024. Disponible en: <https://bit.ly/3YNMowF>

CÍRCULOS VIRTUOSOS. "Curso: Herramientas de Integridad para PyMES y Empresas Públicas del sector energético", consultado en septiembre, 2024. Disponible en: <https://bit.ly/3YDT6FP>

RED MARÍTIMA ANTICORRUPCIÓN (MACN). "Argentina", consultado en septiembre, 2024. Disponible en: <https://bit.ly/4hmfR84>

NACIONES UNIDAS. "Objetivo 7: Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna", consultado en septiembre de 2024, disponible en: <https://bit.ly/3zjFN35>

SIEMENS. "Collective Action", consultado en septiembre, 2024. Disponible en: <https://bit.ly/4fmrN81>

TRANSPARENCIA INTERNACIONAL. "Integrity Pact. A global standard for safeguarding strategic public investments", consultado en septiembre, 2024. Disponible en: <https://bit.ly/4f3vla8>

TRANSPARENCIA INTERNACIONAL. "Our work in Argentina", consultado en septiembre, 2024. Disponible en: <https://bit.ly/4gC2BeU>



Círculos Virtuosos

Co-creación de entornos de integridad en el sector energético para el desarrollo sostenible.

UNA INICIATIVA PARA MEJORAR LA INTEGRIDAD EN LA RELACIÓN ESTADO-MERCADO, FORTALECIENDO LA COMPETITIVIDAD DE LAS PyMES Y EMPRESAS PÚBLICAS DEL SECTOR ENERGÉTICO, COMO MOTOR DE DESARROLLO PARA LA ARGENTINA DEL FUTURO.

OBJETIVOS

- ▶ Concientizar sobre la importancia de la integridad como condición para mejorar la competitividad en el sector energético en Argentina.
- ▶ Fortalecer a las PyMES y a las Empresas Públicas, mediante la incorporación y elevación de estándares de cumplimiento.
- ▶ Promover políticas públicas y regulaciones que apunten a mejorar la participación de las PyMES en los procesos de compras y contrataciones estatales valorizando su adhesión a estándares de integridad.

ETAPAS DE LA INICIATIVA

01 Diagnóstico

Diagnóstico sobre Políticas de Integridad en empresas del sector energético argentino.

02 Formación

Programa de formación y acompañamiento a PyMES y Empresas Públicas del sector energético en el desarrollo e implementación de Programas de Integridad.

03 Participación

Acción colectiva para promover una mayor participación de PyMES en compras y contrataciones públicas.



Capítulo Argentino
de Transparencia Internacional

Sobre Poder Ciudadano

Poder Ciudadano es una fundación apartidaria y sin fines de lucro que nació en 1989 como iniciativa de un grupo de ciudadanos preocupados por la defensa de los derechos cívicos en nuestro país.

Desde 1993 somos el Capítulo Argentino de Transparency International, organización que lidera la lucha contra la corrupción a nivel global.

Piedras 547 (CP C1070AAK)
Buenos Aires. Argentina.

Tel: 0054 (11) 4331 4925



Poder
Ciudadano

Capítulo Argentino
de Transparencia Internacional

*Las actividades son producidas como
parte de un proyecto con financiamiento
de la Iniciativa de Integridad de Siemens.*