



Universidad de  
**SanAndrés**

**Universidad de San Andrés**

**Maestría en Administración y Políticas Públicas**

**- Departamento de Ciencias Sociales -**

**Tesis de posgrado**

**Integridad Pública Político-Institucional  
en el Sector Público Nacional**

Agustín Robla

DNI: 32.783.660

**Tutora: Erica Pedruzzi**

**Fecha de entrega: 31 de julio de 2019**

## Contenido

Introducción .....	3
Capítulo 1: Hacia un abordaje teórico argumental .....	6
➤ <i>Estado, Administración, Políticas Públicas y el flagelo de la Corrupción</i> .....	6
➤ <i>Integridad pública, ética y transparencia: hacia una definición propia</i> .....	12
Capítulo 2: Devenir histórico en el escenario internacional y local .....	22
➤ <i>Escenario internacional</i> .....	22
❖ <i>Convención Interamericana Contra la Corrupción</i> .....	24
❖ <i>Convención sobre la Lucha Contra el Cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales</i> .....	24
❖ <i>Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción</i> .....	25
❖ <i>Recomendación del Consejo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos sobre Integridad Pública</i> .....	26
➤ <i>Escenario local</i> .....	26
Capítulo 3: Una Administración Pública Nacional en aprietos .....	31
➤ <i>Integridad en la Administración Pública Nacional, diversos casos de estudio</i> .....	31
❖ <i>Ministerio de Salud y Desarrollo Social(MSyDS)</i> .....	35
❖ <i>Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (MIOPyV)</i> .....	48
❖ <i>Ministerio de Producción y Trabajo(MPyT)</i> .....	56
❖ <i>Dirección Nacional de Vialidad (DNV)</i> .....	63
❖ <i>Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA)</i> .....	72
❖ <i>Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE)</i> .....	80
➤ <i>Agencia de Administración de Bienes del Estado, un abordaje presencial</i> .....	86
➤ <i>Síntesis comparada de los casos de estudio abordados</i> .....	93
Capítulo 4: Lineamientos de Buen Gobierno en materia de Integridad Pública Político-Institucional	98
➤ <i>Marco Institucional en el Sector Público Nacional</i> .....	99
➤ <i>Alcances, competencias y definiciones del Órgano Rector propuesto</i> .....	101
➤ <i>Estrategia, lineamientos y accionables en materia de Integridad Pública</i> .....	103
➤ <i>Articulación entre el Órgano Rector y las UETIP</i> .....	109
Consideraciones finales .....	113
Bibliografía .....	119

## Introducción

El establecimiento o la adopción de normas comunes compartidas ha caracterizado los distintos tipos de sociedades a lo largo de la historia, adquiriendo éstas diferentes formatos de convivencia en diversos contextos. Más allá de las particularidades, todas se han visto atravesadas en mayor o menor medida por disímiles hechos de corrupción que han irrumpido de manera transversal al interior de las mismas.

Ahora bien, hacia finales del siglo XX se ha observado una particularidad en el fenómeno de la corrupción vinculada al incipiente proceso de globalización acaecido a nivel mundial. En ese marco, como aspecto relevante se inscribe una lógica de transnacionalización de activos representada en flujos de exorbitantes sumas de dinero, significando así en muchos casos una internacionalización de la corrupción producto de *“La apertura económica de los Estados como los procesos de privatización, desregulación e integración económica, eliminación del control de capitales, y los avances tecnológicos en las comunicaciones y en el transporte (transacciones bancarias en el instante, transporte de mercaderías, etc.) (...)”* (Perspectiva del Derecho Penal sobre Actos de Corrupción: el Rol de la Oficina Anticorrupción, 2012:57).

Estos acontecimientos generaron un cuadro de creciente preocupación para gran parte de los Estados, instando a los mismos a tomar acciones concretas a nivel local en pos de combatir el flagelo de la corrupción como anomalía que fue creciendo y extendiéndose significativamente durante las últimas décadas. A su vez, forzó necesariamente el desarrollo de marcos de cooperación y colaboración a nivel internacional promovidos a través de los organismos multilaterales existentes, generando compromisos para los Estados Parte que adhieren en relación a la sanción de normas, como también en la adopción de medidas y

acciones concretas en materia de ética, transparencia e integridad pública, todos estos como mecanismos de prevención (al margen de acciones de carácter punitivo).

En tal sentido, la República Argentina como Estado adherente a las Convenciones Internacionales existentes buscó plasmar a nivel local diversas herramientas cuya finalidad sea tanto el combate a la corrupción, como principalmente su prevención. Hecho que representa actualmente un importante desafío en lo que respecta al diseño, la documentación, la implementación, el monitoreo y la evaluación de una política pública que aborde el tema, en cabeza de un órgano competente que oficie como autoridad de aplicación.

Dentro de ese marco es que decidí investigar acerca de la existencia en la actualidad de una política centralizada que contenga lineamientos claros de acción en materia de ética, transparencia e integridad pública en el seno de la Administración Pública Nacional (en adelante APN).

Para llevar adelante la presente investigación me propuse analizar la implementación de políticas o acciones concretas en materia de ética, transparencia e integridad pública por parte de ministerios y organismos descentralizados de la APN. Para ello, por un lado observé las Convenciones Internacionales a las que adhirió el país y su correspondiente correlato en la legislación local, mientras que, por otro lado llevé a cabo un relevamiento de diversas instituciones de la APN, específicamente seleccionadas en función de sus competencias.

Es así como, de la información obtenida por parte de dichas instituciones, desarrollé, analicé y vinculé las características de las acciones o inacciones que las mismas llevan a cabo con la finalidad de observar las coincidencias, similitudes o diferencias existentes. En última instancia, producto del análisis realizado a partir de una serie de indicadores, pretendo

observar si a nivel nacional existe una política centralizada con lineamientos claros en la temática, entendiendo por lineamientos todas aquellas instrucciones, obligaciones, proposiciones y/o incluso sugerencias impartidas por una autoridad competente que oficie como órgano rector en la materia, tanto desde un punto de vista normativo, como desde uno proactivo en atención a las buenas prácticas y recomendaciones existentes<sup>1</sup>.

Los métodos para relevar la información necesaria fueron la realización de una entrevista a un funcionario de un organismo descentralizado y el envío de pedidos de acceso a la información pública, en el marco de la Ley N° 27.275, a otros ministerios y organismos descentralizados seleccionados de la APN.

Para finalizar, avancé en la elaboración de “Lineamientos de Buen Gobierno en materia de Integridad Pública Político-Institucional”, con miras a generar un impacto directo en la estructura organizacional del sector público que consecuentemente implique el diseño e implementación de una política centralizada en el Sector Público Nacional.

---

<sup>1</sup> Buenas prácticas y recomendaciones que eventualmente pueden con posterioridad verse reflejadas en la legislación local, a través de la sanción de normas.

## Capítulo 1: Hacia un abordaje teórico argumental

### ➤ *Estado, Administración, Políticas Públicas y el flagelo de la Corrupción*

Sin perjuicio de los conceptos centrales del presente trabajo, quiero detenerme en ciertas definiciones que con frecuencia suelen utilizarse, muchas veces con cierto desconocimiento, considerándose las mismas como parte fundamental y de central importancia para la investigación. Un ejemplo de ello son las expresiones de Estado y Administración Pública que, en el lenguaje corriente, se las suele utilizar como sinónimos, como conceptos asociados que responden a una misma cuestión.

Vasta es la bibliografía y los autores que han trabajado y adoptado diversas definiciones de Estado, tal vez una de las más emblemáticas sea la oportunamente esgrimida por Max Weber al presentarlo como una asociación de dominación que reviste carácter institucional, monopolizando dentro de un territorio determinado la violencia física legítima como medio de dominación, con el objeto de mantener el orden vigente. Sin embargo, podría entenderse que la actualidad esta definición debería abordar también otras aristas en función del entramado que el Estado representa desde una perspectiva político institucional, siendo garante a su vez de determinadas lógicas de reproducción que estructuran relaciones sociales en determinado territorio:

*“En general, la noción de Estado comprende, además de la administración pública, otros elementos vinculados más o menos directamente a la esfera política. Por ejemplo, algunas acepciones consideran la estructura jurídica y el derecho como parte del Estado, lo que hace que muchas instancias de la vida social que aparecen como ajenas a su control estén impregnadas de su potencial*

*acción. (...) Diferentes perspectivas consideran que el Estado se encuentra vinculado a la forma en que se estructuran las relaciones sociales, lo que le otorga un papel crucial en la constitución de mecanismos de dominación. En esta denominación se observa la preeminencia de ciertos grupos sociales, políticos y económicos que para alcanzar tal objetivo entran constantemente en alianzas, negociaciones y conflictos” (Cao, 2007:15).*

Por su parte, respecto a la Administración Pública, debería explicitarse la misma desde un punto de vista más jurídico, como organizadora de la anteriormente mencionada lógica de reproducción social imperante a través de diversos esquemas institucionales, estructuras operativas y márgenes de acción normativos. Responde al “(...) ámbito donde el poder del Estado se hace visible a partir de un conjunto de organizaciones que tienen un basamento jurídico estatuido” (Cao, 2007:16), planteando en este sentido que “(...) la continuidad ininterrumpida del proceso de producción y reproducción del orden social no surgen del automatismo económico ni de la autoorganización social” (Cao, 2007:16), sino que requiere de una entidad que intervenga en los distintos grupos y actores sociales, generando limitaciones y restricciones al funcionamiento del mercado y generando las condiciones para la supervivencia de la sociedad. Es allí que se justifica la función y el accionar de la Administración Pública en palabras de Horacio Cao.

La República Argentina como país federal garantiza por medio de su Constitución Nacional la autonomía de sus provincias, de acuerdo el artículo 5º, por lo que resulta ineludible comprender que ello necesariamente conlleva la existencia de tres ámbitos de Administración Pública con funciones y competencias exclusivas, muchas veces complementarias entre sí. Me refiero en este sentido a la Administración Pública Nacional, a las Administraciones

Públicas Provinciales y a las Administraciones Públicas Municipales. No obstante, atendiendo el objetivo general propuesto, me detendré y haré hincapié en la APN, constituida ésta por la administración central y la administración descentralizada<sup>2</sup>.

Por otro lado, al hablar de políticas públicas hago referencia a aquellas acciones u omisiones del Estado en virtud de un tema específico. En tal sentido, cuando existen intervenciones concretas, las acciones suelen orientarse a transformar cierta realidad existente que se concibe problemática. En esta línea, Olga Nirenberg es clara cuando define a las políticas públicas como *“(...) conjunto de acciones y omisiones que ponen de manifiesto una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión o un asunto que es de interés de diversos actores de la sociedad civil”* (Nirenberg, 2011:231). Es así como, frente a diversas realidades existentes que podrían considerarse como problemáticas tanto desde el Estado como desde la sociedad civil, se diseñan e implementan políticas públicas que permitirían dar respuesta a las situaciones planteadas.

En virtud de la definición precedente, es importante resaltar que las políticas públicas se encuentran histórica y socialmente situadas, haciendo referencia a determinados procesos políticos y sociales, tanto nacionales, como internacionales. Las mismas, *“(...) son el resultado de un proceso social, político y económico en el que participan diferentes actores, intervienen distintos niveles de decisión e implican un conjunto de procesos de la gestión, desde la planificación, la programación, la implementación o ejecución, el monitoreo y la evaluación”* (Nirenberg, 2011:232).

---

<sup>2</sup> De acuerdo a la definición estipulada en el artículo 8º, inciso a), de la Ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.



Frente a ello, para poder hablar específicamente de políticas en materia de ética, transparencia e integridad pública, resulta indispensable comprender el por qué se diseñan, planifican e implementan acciones desde el Estado tendientes tanto a transparentar las gestiones públicas, como a generar marcos de acción conforme determinados principios y normas éticas.

Se trata en última instancia de abordajes que tienen la finalidad de actuar en el plano de lo público como factores de disuasión y prevención frente a lo que puedan entenderse como potenciales hechos de corrupción, pudiéndose concebir la misma como *“una red de intercambios ocultos o clandestinos entre las elites económicas y políticas, es decir, entre actores cuyas acciones tienen un efecto determinante sobre el mercado, el sistema político, la seguridad jurídica y la administración”* (Aureano y Ducatzenzeiler, 2002:85).

Adentrándonos en este universo, resulta importante destacar que las principales corrientes teóricas existentes en materia de corrupción distinguen entre la corrupción individual, entendida como *“(…) la decisión de un individuo en una transacción con otro individuo o individuos, aprovechándose de una posición determinada en esa relación o transacción”* (Arellano Gault, 2017:811), y la corrupción estructural, entendida como *“una forma específica de dominación social sustentada en un diferencial de poder estructural en la que predominan el abuso, la impunidad y la apropiación indebida de los recursos de la ciudadanía”* (Sandoval Ballesteros, 2016:123), siendo ésta última corriente la que nos interesa a los fines del presente trabajo.

A nivel internacional, hay definiciones propuestas por organismos multilaterales que, en virtud de la adhesión de la República Argentina a las Convenciones Internacionales, tienen

su correspondiente correlato en el plexo normativo local. En tal sentido, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (en adelante OCDE) destaca que:

*“La corrupción es una de las cuestiones más corrosivas de nuestro tiempo. Malgasta los recursos públicos, aumenta la desigualdad económica y social, alimenta el descontento y la polarización política y disminuye la confianza en las instituciones. La corrupción perpetúa la desigualdad y la pobreza, afectando el bienestar y la distribución del ingreso, y socavando las oportunidades de participar equitativamente en la vida social, económica y política” (...)* *“Más allá de un acto de soborno, la corrupción debe ser entendida en toda su complejidad. Tráfico de influencias, malversación de bienes públicos, uso de información confidencial y abuso de poder son sólo algunos de los actos corruptos más perjudiciales para la sociedad”* (Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública, 2017:2).

Mientras que, a su vez, los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos (en adelante OEA) acuerdan que:

*“(…) la corrupción socava la legitimidad de las instituciones públicas, atenta contra la sociedad, el orden moral y la justicia, así como contra el desarrollo integral de los pueblos (...)*” y que *“(…) a menudo, la corrupción es uno de los instrumentos que utiliza la criminalidad organizada con la finalidad de materializar sus propósitos (...)*” (Preámbulo de la Convención Interamericana contra la Corrupción, 1996).

En última instancia, como corolario de las corrientes anteriormente expuestas, podría concluirse que la corrupción afecta tanto al funcionamiento estructural de determinado Estado, como así también al tejido social y las normas morales de conducta compartidas por las personas que habitan un determinado territorio.

En contraposición a la corrupción, como fenómeno que trabaja en pos de prevenir y generar conciencia sobre los avatares de la misma para las sociedades contemporáneas, la OCDE pone de manifiesto que la idea de integridad pública resulta fundamental en la intención de avanzar en la construcción de instituciones más sólidas en los diferentes Estados. Esta concepción pretende universalizar entre los ciudadanos la idea de que la gestión de la cosa pública tiene como finalidad última el bien común, trascendiendo una cuestión meramente moral, para trabajar fuertemente en el desarrollo de sectores públicos más efectivos, en el marco de sociedades y economías más justas e inclusivas en las cuales se reestablezca la confianza en todos los actores de la vida pública.

El abordaje del flagelo de la corrupción a través de medidas vinculadas con cuestiones éticas y de transparencia institucional como factores de carácter preventivo, que formen parte de una política integral aglutinante en materia de integridad pública, es reciente en el devenir histórico como metodología de acción y abordaje.

Si bien a lo largo de las últimas décadas el alcance de lo que se entiende por integridad pública ha tomado particular relieve, instalándose primeramente en la agenda internacional para luego repercutir directamente en el ámbito local, fue durante los últimos años que cobró mayor relevancia en nuestro país, significando esto un mayor protagonismo de los órganos

de control existentes, los cuales a su vez han adoptado un desempeño proactivo en la temática mediante un trabajo de campo más minucioso, específico y detallado.

Los procesos sociales y políticos en torno a la temática, sumado a su reciente visibilización y problematización por parte de los Estados, son hechos que nos permitirían comprender y en algún punto fundamentar la lenta (aunque sostenida) evolución vinculada al diseño de políticas de integridad, las demoras en su implementación y las dificultades y/o falencias existentes tanto a nivel internacional, como particularmente a nivel local en los diversos estamentos de la APN.

En este sentido, podría entenderse que existe un doble desafío operativo, es decir, una primera instancia de arduo trabajo institucional hacia el interior de la APN, para luego en una segunda instancia poder plasmar esto mismo al interior de cada institución que la conforma, así como de cara a la ciudadanía.

➤ *Integridad pública, ética y transparencia: hacia una definición propia*

La integridad pública como definición conceptual suele ser amplia, abarcativa y en cierto punto difusa, pudiéndose encontrar diversas interpretaciones en función del enfoque o la finalidad que se pretenda.

Tal vez, una de las definiciones que más se utiliza y es mundialmente reconocida, sea la brindada por la OCDE, que entiende a la integridad pública como el “(...) *posicionamiento consistente y la adhesión a valores éticos comunes, así como al conjunto de principios y normas destinadas a proteger, mantener y priorizar el interés público sobre los intereses*

*privados*” (Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública, 2017:7). O bien, desde un sentido estructural, “(...) *La integridad es uno de los pilares fundamentales de las estructuras políticas, económicas y sociales y, por lo tanto, es esencial para el bienestar económico y social, así como para la prosperidad de los individuos y de las sociedades en su conjunto*” (Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública, 2017:3).

Resulta importante también destacar otras definiciones para enriquecer el abordaje teórico propuesto. En este sentido, Benjamín Fuentes (2011), miembro de la Red por la Rendición de Cuentas perteneciente a los Estados Unidos Mexicanos, destaca en una columna de opinión “Relevancia del Concepto de Integridad para el Sector Público” que el concepto de integridad comprende una serie de cualidades esenciales que debe poseer todo servidor público, tales como la incorruptibilidad, la decencia, el profesionalismo, la honestidad, la sinceridad, la neutralidad, la confiabilidad, la objetividad y el respeto, entre otras.

Por su parte, el español Rafael Jiménez Asencio (2016) en un resumen de lo que será su introducción a la obra “Integridad y Transparencia, imperativos de una buena gobernanza”, resalta que la integridad se acrecienta conforme la corrupción se hace cada día más presente en el espacio público, como mecanismo de prevención, siendo esta su esencia. Es así como el autor entiende a la integridad como un camino, más que un objetivo, formando parte sustantiva del quehacer cotidiano de los funcionarios en el ámbito público institucional, a diferencia de lo que entiende por transparencia, sobre lo cual observa un aspecto instrumental:

*“La gran conquista de la integridad pública será, sin duda, llevar a cabo ese proceso de mejora continua de cumplimiento leal de las normas y de la adhesión por el cargo público (voluntaria, en tanto que querida y “sentida” o internalizada, como explicitó en su día Victoria Camps) a los valores y estándares de conducta que previamente se hayan determinado” (Jiménez Asensio, 2016).*

Por otro lado, existen diversos abordajes e interpretaciones que versan sobre la cuestión ética como aquello intangible que regula en algún punto el accionar de las personas al interior de determinada comunidad. En tal sentido, bien podríamos remontarnos a la concepción de ética aristotélica, expuesta en su obra *Ética Nicomaquea* que data del siglo IV a.c., la cual se encuentra vinculada a concepciones tales como la moral, la virtud y la felicidad en última instancia como eje ordenador y fin último de las personas. Empero, a los fines del presente trabajo, resulta menester entender la ética como parte del entramado público, directamente relacionada con la idea de transparencia institucional en lo que a la gestión de la cosa pública respecta, siendo ambas parte de lo que podría concebirse como integridad pública desde un abordaje más amplio.

La ética se encuentra comúnmente vinculada con la moral entendiendo que la misma regiría lo que se estima es el obrar correcto, estipulando una serie de pautas conductuales comunes que se guían por un sistema de normas compartido, en el marco de determinado contexto social conformado por determinado grupo de personas que actúan y se desarrollan bajo los mismos estándares de convivencia.

Tal como se menciona en un documento de la Oficina Anticorrupción (en adelante OA), podría destacarse que “(...) *La ética estudia los fundamentos y explicaciones que las diferentes culturas y comunidades se han dado a sí mismas, para ordenar su propio funcionamiento, estableciendo puntos en común y puntos de diferencia entre todos los sistemas de normas*” (Ética, Transparencia y Lucha contra la Corrupción en la Administración Pública, 2009:13).

Por ello, considerando que la ética como definición pretende la universalidad en sus juicios, siguiendo el documento citado la misma presenta un aspecto prescriptivo desde el momento en que provee indicaciones y/o sugerencias que tienen como fin mejorar las relaciones de determinado grupo de personas que conviven en sociedad bajo reglas comunes de comportamiento. Estas reglas guían acciones, elecciones y actos, entre otras cuestiones, a las cuales accedemos tanto consiente como inconscientemente muchas veces, al tenerlas profundamente incorporadas y/o arraigadas.

En palabras del jurista español Jaime Rodríguez-Arana (2004), plasmadas en su obra “Ética, Poder y Estado” la ética en el ámbito de lo público es la ciencia de la actuación de quienes detentan la responsabilidad de ejercer determinada función pública orientada principalmente al servicio del ciudadano y al estricto compromiso con el bienestar general de la ciudadanía. En tal sentido, podría concluirse que se trata de una ciencia práctica ya que “(...) *Es ciencia porque (...) incluye principios generales y universales sobre la moralidad de los actos humanos realizados por el funcionario público o del gestor público. Y es práctica porque se ocupa fundamentalmente de la conducta libre del hombre que desempeña una función pública, proporcionándole las normas y criterios necesarios para actuar bien*” (Rodríguez-Arana, 2013:28).

Asimismo, la OA en su documento publicado en 2019 intitulado “Ética pública y conflictos de intereses – Estudio para su prevención y su adecuada Gestión”, destaca la importancia del cumplimiento de las pautas y principios éticos desde el momento en que ello fortalece la confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas y en la integridad de las mismas, favoreciendo así la gestión pública, y siendo por ello su observancia una cuestión ineludible en pos de lograr una gestión eficaz, transparente y responsable.

Por su parte, cuando me refiero a transparencia, podría entenderse que el significado literal de la palabra simplemente remite a un objeto de carácter translucido, a través del cual se puede observar cualquier otra cosa. Por ello es importante destacar que cuando me refiero al término, lo hago desde un abordaje político institucional, es decir, transparencia en la gestión pública principalmente a través del acceso a la información por parte del ciudadano, no solo de modo reactivo, sino, promoviendo fuertemente el carácter proactivo. Es decir, entendiendo a la misma como un instrumento de control democrático del poder y de publicidad de los actos de gestión.

En este sentido, podría aseverarse que “(...) *En el ámbito político, la transparencia es lo contrario a la corrupción que, por su propia índole, sólo puede darse de manera oculta*” (Ética, Transparencia y Lucha contra la Corrupción en la Administración Pública, 2009:17).

Ahora bien, en línea con la noción de integridad vertida por Rafael Jiménez Asencio (2016) respecto a su carácter sustantivo, no hay que perder de vista según el autor que la transparencia es sin dudas una herramienta importante, aunque de carácter instrumental. No es un fin en sí misma, sino que un medio de vital importancia que nutre un principio rector como lo es el de integridad pública institucional:



*“La transparencia es la versión contemporánea de la publicidad de la actuación de los poderes públicos en un contexto de sociedad digitalizada. Su sentido finalista más marcado es proveer a la ciudadanía de información pública como medio directo de control democrático del poder (tanto político como administrativo; aunque especialmente de este último). Esta es su esencia. Por tanto, no se espere que, al menos de momento, los poderes públicos abran de par en par sus ventanas, cuando las han tenido tradicionalmente cerradas a cal y canto. La paradoja de la transparencia es que, como también se ha dicho, se “encarga” (u “obliga”) a través de la Ley a que sean los propios poderes públicos los que doten a la ciudadanía de mecanismos para que les controlen a ellos mismos a través de la difusión en masa o puntual de información pública”* (Jiménez Asencio, 2016).

Atendiendo las definiciones sobre integridad pública, ética y transparencia vertidas en el presente documento, una concepción superadora radica en la obtención de un enfoque más amplio que logre abarcar y hacer convivir de manera interrelacionada estos tres conceptos trascendentales para la vida pública de una democracia representativa de partidos políticos, como lo es la existente en la República Argentina.

Bajo la comprensión de que un enfoque integral resulta indispensable para cimentar y construir instituciones sólidas que le garanticen a la ciudadanía su accionar en pos del bien común y el interés general, no solo se trata de una cuestión ética-moral, sino que es necesario generar y/o restablecer la confianza en dichas instituciones a través de diversos instrumentos, siendo uno de ellos el de la transparencia.

De la misma manera, en el intento de articular los tres conceptos, Rafael Jiménez Asencio destaca como un error fundamental que suele cometerse con asiduidad el hecho de:

*“(…) colocar a la integridad como una suerte de elemento complementario o adjetivo de la transparencia (...) la integridad es, en cambio, lo esencial y la transparencia lo adjetivo. Por decirlo en otros términos, la transparencia no es más que el arsenal instrumental por el que se dota a la ciudadanía de medios (información, datos, procedimientos y órganos) para fiscalizar si la institución es íntegra (también, sus personas y sus formas de actuar)”* (Jiménez Asencio, 2016).

Es en función de lo expuesto que, como criterio ordenador se propone avanzar con la idea rectora de “Integridad Pública Político-Institucional” como marco de una serie de principios éticos aceptados por toda la ciudadanía, en un contexto de búsqueda de creciente transparencia institucional en la gestión de lo público.

Dicha idea refleja la concepción de una política pública en materia de integridad, entendiéndola como acciones del Estado que redunden en la generación de marcos legislativos e institucionales adecuados y en la adopción de medidas cuya finalidad sea la de actuar como inhibidores de malas prácticas. Resulta importante que todo ello revista una impronta de carácter preventivo a partir del diseño de normas y de acciones concretas, siendo éstas últimas comúnmente recomendadas y utilizadas en diversos ámbitos y por distintos actores. Como menciona la OCDE (2017), se trata de avanzar en el desarrollo de un sistema coherente y global en materia de integridad pública.

Ahora bien, cuando menciono acciones y/o medidas, independientemente de una cuestión normativa, me refiero concretamente a algunas importantes tales como:

- El establecimiento de un canal de comunicación, de un interlocutor que genere un contacto ágil y dinámico entre los diversos estamentos de las administraciones y los correspondientes órganos rectores en la materia, comprendiendo así las dimensiones que se pretenden abordar en el sentido de prever un esquema factible desde un punto de vista operativo<sup>3</sup>. Es una figura que debería tener conocimiento transversal de la estructura de la jurisdicción en la que se desempeña, intervenir en forma previa a los procesos de designación de funcionarios, elaborar el plan anual de capacitación en la materia y llevar un registro de los funcionarios obligados a presentar declaraciones juradas, entre otras cuestiones.
- Elaboración de programas de integridad en los cuales, entre otras cuestiones, se prevean un conjunto de acciones, mecanismos y procedimientos internos de cada institución, con el correspondiente monitoreo y evaluación continua, orientados los mismos principalmente a prevenir potenciales actos de corrupción o ciertas conductas disfuncionales.
- La fijación de códigos o herramientas similares a tal fin, que podrían entenderse como directivas estrictas a cumplir por el personal de una institución<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Ejemplos en tal sentido a nivel internacional pueden observarse en países tales como Alemania (“*Contact Persons for Corruption Prevention*”), Canadá (“*Senior Officials for Public Service*”) y Estados Unidos (“*Public Ethics Officials*”).

<sup>4</sup> Pudiéndose observar mayores detalles al respecto en el punto N° 4 de la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública de 2017.

- La implementación de una herramienta como marco de identificación y mitigación de riesgos de integridad que vele por una adecuada gestión de los mismos<sup>5</sup>.
- El desarrollo de sistemas y/o esquemas de prevención como procedimientos a adoptar por parte de las instituciones, con la finalidad de incidir directamente de manera preventiva en temas que revistan mayor sensibilidad.
- El diseño de abordajes metodológicos al interior de las instituciones que faciliten con posterioridad la implementación de controles cruzados, el abordaje de las líneas de acción en función de las competencias del órgano, la identificación de potenciales situaciones conflictivas (ya sean operativas, como de integridad) y la elaboración de manuales procedimentales, entre otras cuestiones. Básicamente se trata de conocer y gestionar los procesos de la institución de manera integral, hecho que permitirá con posterioridad detectar con mayor precisión los defectos y/o complejidades que los mismos presenten.

Por último, habiendo trabajado los conceptos rectores de la presente investigación, es menester detenerme en otras definiciones también necesarias. A tal fin, se tomarán algunas definiciones correspondientes al Código de Ética de la Función Pública<sup>6</sup>, tales como la de “Funcionario”, siendo “(...) cualquier funcionario o empleado del Estado o de sus entidades, incluidos los que han sido seleccionados, designados o electos para desempeñar actividades o funciones en nombre del Estado o al servicio del Estado, en todos sus niveles jerárquicos. A tales efectos, los términos “funcionarios”, “servidor”, “agente”, “oficial” o “empleado” se consideran sinónimos” (artículo 3°); como la de “Función Pública”, entendida como “(...) toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria, realizada por una persona

---

<sup>5</sup> Pudiéndose observar mayores detalles al respecto en el punto N° 10 de la Recomendación del Concejo de la OCDE sobre Integridad Pública de 2017.

<sup>6</sup> Decreto N° 41 de fecha 27 de enero de 1999.

*humana en nombre del Estado o al servicio del Estado o de sus entidades, en cualquiera de sus niveles jerárquicos” (artículo 2°).*

Por último, considero de igual importancia detenerme también en la definición de “Institucionalización”, refiriendo la misma estrictamente al carácter normativo de determinada cuestión. Es decir que, cuando hablo de institucionalizar, me refiero al hecho de plasmar normativamente algo inexistente hasta el momento, de regularizar una situación dada en la práctica, que carece de sustento jurídico-legal.

Es así como, habiendo realizado un recorrido conceptual a través del cual se arribó a la idea ordenadora de Integridad Pública Político-Institucional como eje teórico argumental de la presente investigación, a continuación haré un recorrido por el marco normativo internacional y local en torno a la cuestión, permitiendo de esta forma con posterioridad enriquecer mi análisis de los casos abordados.



Universidad de  
San Andrés

## Capítulo 2: Devenir histórico en el escenario internacional y local

Durante las últimas décadas ha tomado cada vez mayor relevancia la lucha contra la corrupción a nivel global a través de diversas declaraciones, posturas y/o medidas que se han adoptado tanto en organismos internacionales, como a escala local en distintos países:

*“La lucha contra la corrupción se ha instalado como tema destacado en la agenda pública internacional desde los años ’90 y, como consecuencia, se ha impulsado en todo el mundo el diseño y promoción de diversas políticas y estándares comunes en materia de transparencia, controles y rendición de cuentas de los poderes del Estado” (Ética, Transparencia y Lucha contra la Corrupción en la Administración Pública, 2009:9).*

Por ello, resulta indispensable realizar una breve descripción de lo acaecido en el escenario internacional durante las últimas tres décadas, y la repercusión suscitada a nivel local en nuestra legislación.

### ➤ *Escenario internacional*

Como se mencionó, fue principalmente durante la década de los ’90 cuando se puso de relieve en el ámbito internacional la importancia y preponderancia que cobró la lucha contra la corrupción, desde el momento en que trascendió incluso los límites de los distintos Estados al punto de observarse como surgieron *“(…) desde diferentes ámbitos (académico, gubernamental, sociedad civil, organismos internacionales, etc.), toda clase de diagnósticos, investigaciones, herramientas, normas y estrategias de lucha contra la corrupción y*

*promoción de la transparencia” (Ética, Transparencia y Lucha contra la Corrupción en la Administración Pública, 2009:29).*

Asimismo, en línea con lo planteado en 2009 por la OA en su documento titulado “Organismos de Lucha Contra la Corrupción”, se observa que el fenómeno de la globalización fue conformando este panorama. Incluso se menciona cómo los avances tecnológicos de las últimas décadas representaron, entre otras cuestiones, un aumento exponencial en las transferencias de divisas a través de medios electrónicos<sup>7</sup>, principalmente a bancos extraterritoriales situados en los denominados paraísos fiscales, los cuales mantienen estrictas políticas de reserva, evaden impuestos y reciben escasa supervisión. Bajo tal premisa, todos estos movimientos derivaron en la internacionalización de la corrupción, con los perjuicios económicos, sociales y políticos que ésta trae aparejados.

Es por esto que, en un contexto de creciente corrupción y delitos globalizados, resultó necesario definir una serie de preceptos comunes y diseñar una serie de acciones a ser adoptadas por los Estados en el marco del combate contra la corrupción en el ámbito internacional. En tal sentido, los organismos multilaterales fueron los escenarios pertinentes para llevar a cabo esta ardua tarea global, persiguiendo una serie de acuerdos multilaterales que propició la firma de Convenios Internacionales en materia anticorrupción. De esta forma, la transparencia institucional comienza a destacarse como tema central en las agendas de los Estados.

En tal sentido, las Convenciones Internacionales, son las siguientes:

---

<sup>7</sup> Tal como destaca el informe de la OA, según datos de la Organización de Naciones Unidas, entre 1970 y 1990 el flujo internacional de dinero aumentó en un 3.200%.

❖ *Convención Interamericana Contra la Corrupción*

Aprobada el 29 de marzo de 1996, en su artículo II los Estados Partes han convenido como propósitos la promoción y el fortalecimiento del desarrollo de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción; y la promoción, facilitación y regulación de la cooperación entre los mismos a fin de asegurar la eficacia de las medidas y acciones que tengan como objeto la prevención, la detección, la sanción y la erradicación de los actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas y los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio.

❖ *Convención sobre la Lucha Contra el Cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales*

Suscripta el 17 de diciembre de 1997, en su artículo 1º los Estados Partes han convenido que cada uno por su parte tomará las medidas necesarias para tipificar como delito según su legislación el hecho de que una persona deliberadamente ofrezca, prometa o conceda cualquier beneficio indebido, pecuniario u otro favor, ya sea directamente o mediante intermediarios, a un funcionario público extranjero, para ese funcionario o para un tercero, con el fin de que el funcionario actúe o se abstenga de actuar en relación con el ejercicio de sus funciones oficiales, con el fin de conseguir o de conservar un contrato u otro beneficio indebido en la realización de actividades económicas internacionales; y a su vez, cada uno tomará también las medidas necesarias para tipificar como delito la complicidad, incluidas la instigación, complicidad o autorización de un acto de cohecho de un funcionario público extranjero, constituyendo la tentativa y asociación para sobornar a un funcionario público



extranjero delitos penales en la misma medida que la tentativa y asociación para sobornar a un funcionario público del Estado.

Todos estos delitos fueron denominados como "cohecho a un funcionario público extranjero", en función de la presente Convención.

#### ❖ *Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción*

Aprobada el 31 de octubre de 2003, en su Capítulo I, artículo 1º, los Estados Partes han convenido como finalidad de la presente Convención la promoción y el fortalecimiento de las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción; la promoción, facilitación y el apoyo a la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos; y la promoción tanto de la integridad<sup>8</sup>, como de la obligación de rendir cuentas y de la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos.

A su vez, es importante mencionar particularmente una de las Recomendaciones de la OCDE vinculada a la temática en cuestión:

---

<sup>8</sup> Se observa como aparece y toma mayor relieve el concepto de "integridad" en el plano internacional, como disparador de lo que a lo largo del tiempo se extenderá y ampliará a una lógica argumental vinculada a la denominación "integridad pública".

❖ *Recomendación del Consejo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos sobre Integridad Pública*

A partir de la presente recomendación, de acuerdo a lo estipulado en el documento, desde la OCDE se les ofrece a los responsables políticos una visión estratégica de la integridad pública, cambiando en este sentido las políticas de integridad ad hoc por políticas que tienen en cuenta el contexto donde se aplican, desde el momento en que utilizan un enfoque conductual y de gestión de riesgos, haciendo especial énfasis en promover una cultura de integridad en toda la sociedad.

➤ *Escenario local*

La República Argentina participó activamente de la Convención Interamericana contra la Corrupción, siendo éste el primer instrumento internacional mediante el cual los Estados de América definen objetivos y adoptan obligaciones, no sólo desde el punto de vista político, sino también jurídico, en la lucha contra la corrupción.

La citada Convención fue ratificada en nuestro país mediante la Ley 24.759, promulgada en enero de 1997. En líneas generales, se recomienda el dictado de normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de la función pública.

Bajo este marco, mediante el Decreto N° 152/97, se promueve la creación de la Oficina Nacional de Ética Pública en el ámbito de la Presidencia de la Nación, siendo su objetivo primordial el de adoptar las medidas necesarias para la creación de un verdadero clima ético en el seno de la Administración Pública. Luego, de acuerdo con lo dispuesto por el Decreto N° 878/97, se promueve la creación del Consejo Asesor de Ética Pública, convocando a

representantes de organizaciones no gubernamentales, entidades empresarias, profesionales y gremiales, instituciones académicas y personas con reconocida trayectoria. Dicho Consejo llevó a cabo un amplio debate y concibió un proyecto de Código de Ética de la Función Pública, destinado a convertirse en un instrumento eficaz para guiar la acción de la APN. El mismo fue sancionado en el mes de enero de 1999, por medio del Decreto N° 41.

El devenir de los acontecimientos históricos decantó en la sanción y promulgación, en octubre del '99, de la Ley 25.188 sobre Ética en el Ejercicio de la Función Pública. Por su parte, durante el mes de diciembre del mismo año se promulga la Ley 25.233 en el marco de la cual se crea la OA en el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

Un año más tarde, en octubre de 2000, se promulga la Ley 25.319 a través de la cual la República Argentina aprueba la Convención sobre la Lucha contra el Cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales, adoptada en diciembre de 1997 en la ciudad de París.

En línea con la participación activa del país durante los últimos años en este tipo de Convenciones Internacionales y su aplicabilidad a nivel local, manteniendo el firme compromiso de velar por la integridad, la ética y la transparencia en la gestión pública, en junio de 2006 se promulgó la Ley 26.097 por medio de la cual se aprueba la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, adoptada en la ciudad de Nueva York durante el mes de octubre de 2003.

En el año 2017, tal como se comentó, la República Argentina adhirió a la Recomendación del Consejo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos sobre

Integridad Pública en la que se recomienda el desarrollo de un sistema coherente y global en materia de integridad pública, significando esto a priori un avance en el compromiso de promover una cultura de integridad en la administración pública.

Asimismo, independientemente de la legislación nacional producto de la adhesión del país a determinadas Convenciones Internacionales, resulta de suma importancia destacar ciertas normas que hacen a la lógica estructural de funcionamiento de la APN en la materia<sup>9</sup>, tales como:

- El Decreto 1172/2003 que estipula, entre otras cuestiones, la implementación del Registro Único de Audiencias de Gestión de Intereses.
- La Ley 27.275 de Derecho de Acceso a la Información Pública aprobada en 2016 en el marco de la cual se encuentra en su artículo 32 lo relativo a la “Transparencia Activa”.
- El Decreto 1179/2016 que reglamenta el Régimen de Obsequios a Funcionarios Públicos, como marco de acción frente a lo que pueden entenderse como “favores, agradecimientos, etc.” por parte de terceros a un funcionario en ocasión del ejercicio de su función.
- El Decreto 202/2017 que vela por la integridad en las contrataciones públicas en lo que a conflicto de intereses respecta, con la correspondiente incorporación de la Declaración Jurada de Intereses.
- La Ley 27.401 sobre el Régimen de Responsabilidad Penal aplicable a las personas jurídicas privadas, sancionada en 2017, y los correspondientes Lineamientos para la Implementación de Programas de Integridad como Anexo I de la Resolución OA N° 27/18.

---

<sup>9</sup> Siendo estas mismas, parte de lo que anteriormente se mencionó como marcos legislativos adecuados, y la gran relevancia que estos suponen para una administración.

- El recientemente aprobado Decreto 258/2019 que contempla el Plan Nacional Anticorrupción 2019-2023, al cual referiré con mayor detalle en las consideraciones finales del presente trabajo.
- La reciente Resolución de la AAIP N° 119/2019, de fecha 22 de julio, a través de la cual se aprueban los criterios orientadores e indicadores de mejores prácticas en la aplicación de la Ley N° 27.275.

Por último, pese a no encontrarse sancionada aún, desde la OA se promueve la reforma de la vigente Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública a través de un proyecto de Ley que fue publicado en su página web y circulado tanto al interior de la APN como de cara a la ciudadanía, con la finalidad de compartir la propuesta existente, generar un espacio de participación ciudadana y recibir asimismo todas las sugerencias, observaciones y/o consideraciones al respecto, provenientes de distintos ámbitos<sup>10</sup>.

Entre otras cuestiones, en el Capítulo IV del proyecto mencionado, incorporan la figura de “Enlaces de Ética”, conteniendo las que serían sus correspondientes funciones en el artículo 63, a saber:

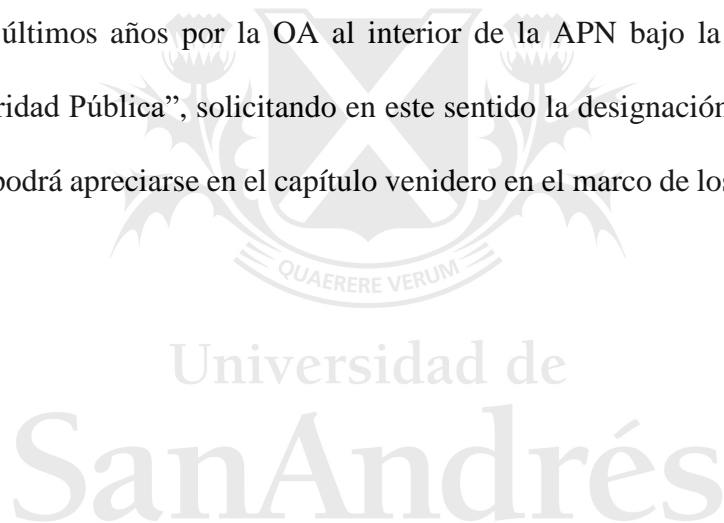
- ❖ Brindar asistencia, promover internamente la aplicación de la normativa vigente en materia de integridad y ética pública y de sus sanciones, de conformidad con lo dispuesto por la Autoridad de Aplicación.

---

<sup>10</sup> El Expediente Electrónico EX-2016-02904661-APN-OA#MJ por ante el cual tramita el “Proyecto de Ley que propicia la sanción de un nuevo régimen de Ética Pública” tiene fecha de envío al Honorable Congreso de la Nación el 6 de marzo de 2019.

- ❖ Implementar estrategias de sensibilización y capacitación en temas de transparencia, ética y lucha contra la corrupción, difundiendo las resoluciones, instrucciones y recomendaciones emitidas por la Autoridad de Aplicación y velar por su cumplimiento.
- ❖ Promover el cumplimiento de las obligaciones y recomendaciones nacionales e internacionales en materia de lucha contra la corrupción y reportar a la Autoridad de Aplicación sobre el nivel de avance.

Si bien como se mencionó no se cuenta aún con la aprobación y sanción por parte del Poder Legislativo Nacional de la nueva norma propuesta, esta figura de todas formas comenzó a ser utilizada los últimos años por la OA al interior de la APN bajo la denominación de “Enlace de Integridad Pública”, solicitando en este sentido la designación de una persona a tal efecto, como podrá apreciarse en el capítulo venidero en el marco de los casos abordados.



### Capítulo 3: Una Administración Pública Nacional en aprietos

#### ➤ *Integridad en la Administración Pública Nacional, diversos casos de estudio*

En función de lo planteado en los capítulos precedentes, a los fines del presente análisis se tomaron diversos casos de estudio, recogiendo diferentes experiencias del seno de la APN. Para ello, en el marco de la Ley 27.275 de Derecho de Acceso a la Información Pública, se procedió con el envío de solicitudes de información vinculada a la temática.

En tal sentido, los ministerios y organismos descentralizados consultados fueron los siguientes:

- ❖ Ministerio de Salud y Desarrollo Social.
- ❖ Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda.
- ❖ Ministerio de Producción y Trabajo.
- ❖ Dirección Nacional de Vialidad.
- ❖ Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria.
- ❖ Ente Nacional Regulador de la Electricidad.

Los mismos fueron seleccionados por considerarse que en función de sus competencias abordan temáticas complejas, manejan grandes cantidades de recursos económicos del Estado Nacional y/o llevan a cabo políticas públicas de impacto directo sobre la ciudadanía, motivo por el cual, pueden ser considerados órganos sensibles del entramado público, pasibles por ello de un análisis más riguroso del tema que nos compete.

En tal sentido, la presentación realizada ante los mismos versó sobre las siguientes cuestiones:

- 1) ¿El Ministerio/Organismo tiene un Enlace de Integridad Pública designado que trabaje mancomunadamente con la OA? En caso afirmativo, indicar por favor en qué área de desempeña y cuáles son sus funciones específicas.
- 2) ¿El Ministerio/Organismo cuenta con un área específica (Dirección, Unidad, etc.) que trabaje y/o aborde temas vinculados a integridad pública, transparencia y ética? En caso de respuesta afirmativa, por favor aclarar la denominación, funciones y competencias.
- 3) ¿El Ministerio/Organismo cuenta con un Programa de Integridad? En caso afirmativo, por favor remitir el mismo.
- 4) ¿El Ministerio/Organismo cuenta con políticas activas en materia de integridad pública? En caso afirmativo, por favor realizar un relato y descripción de las mismas.
- 5) ¿El Ministerio/Organismo cuenta con un Plan de Acción Institucional en materia de ética, transparencia y/o integridad pública? En caso afirmativo, por favor remitir el mismo.
- 6) ¿El Ministerio/Organismo cuenta con un Código de Ética y/o de Conducta? En caso afirmativo, por favor indicar la fecha de su aprobación y remitir el mismo.
- 7) ¿El Ministerio/Organismo realiza capacitaciones en materia de integridad pública, como los son las ofrecidas por la OA? En este sentido me refiero a las siguientes capacitaciones:
  - ✓ Régimen de Obsequios y Viajes financiados por Terceros (Decreto 1179/16).
  - ✓ Régimen de Conflicto de Intereses e Implementación del Decreto 202/17.
  - ✓ Transparencia en Compras y Contrataciones.
  - ✓ Declaraciones Juradas Patrimoniales.
  - ✓ Cualquier otra capacitación sobre la materia.



En caso afirmativo, por favor indicar la fecha en que se hayan realizado y la cantidad de gente que haya asistido.

- 8) ¿Cuál es la política del Ministerio/Organismo vinculada a los obsequios recibidos atento el decreto 1179/16? ¿Cuentan con un procedimiento para su canalización? En caso afirmativo, por favor informar el mismo.
- 9) ¿Cuál es la política del Ministerio/Organismo vinculada al Registro Único de Audiencias de Gestión de Intereses de las autoridades alcanzadas de acuerdo al Decreto 1172/03? ¿Cuenta con un procedimiento para su canalización? En caso afirmativo, por favor indicar el mismo.
- 10) ¿El Ministerio/Organismo tiene identificados y mapeados los procesos que lleva a cabo en función de sus competencias? En caso afirmativo, adjuntar por favor el mapa de procesos y/o describir los mismos.
- 11) ¿El Ministerio/Organismo cuenta con un Mapa de Riesgos? En caso afirmativo, adjuntar por favor el Mapa de Riesgos o la herramienta con la que se cuente para la gestión de los riesgos.
- 12) ¿El Ministerio/Organismo cuenta con un responsable de Acceso a la Información Pública? En caso afirmativo, indicar por favor en qué área se desempeña y cuáles son sus funciones específicas.
- 13) ¿El Ministerio/Organismo solicita la DDJJ de Intereses estipulada en el Decreto 202/2017 en todas sus gestiones de compras y/o contrataciones? ¿Han existido desde la fecha de publicación del Decreto mencionado DDJJ de Intereses positivas? En caso de haber existido, ¿cuál es el mecanismo de integridad que se ha adoptado atendiendo la Resolución 11-E/17 de la OA?

14) ¿Cuenta el Ministerio/Organismo con un Sistema de Prevención en cuanto al cumplimiento de los funcionarios que deban presentar anualmente sus Declaraciones Juradas Patrimoniales? En caso afirmativo, por favor remitir y/o detallar el mismo.

La selección de las preguntas realizadas y la confección de este cuestionario no resulta azaroso ni improvisado. Teniendo en cuenta lo desarrollado anteriormente en cuanto al diseño e implementación de políticas públicas en materia de integridad, se pretendió en todo momento hacer hincapié, detenerse y ahondar tanto en cuestiones de carácter normativo, siendo de cumplimiento obligatorio por parte de todas las instituciones, como en cuestiones de carácter proactivo, entendiendo las mismas como las acciones llevadas a cabo por parte de cada institución independientemente de las obligaciones existentes.

Es así como pueden extraerse del cuestionario elaborado los siguientes indicadores específicos, abordados en el presente trabajo. Indicadores que ponen el foco tanto en lo normativo, como en lo proactivo vinculado a lo que se entiende son prácticas recomendables en la materia:

- ✓ Enlace de Integridad Pública.
- ✓ Área específica en el organigrama institucional.
- ✓ Programa de Integridad.
- ✓ Políticas activas en materia de integridad pública.
- ✓ Plan de Acción Institucional en materia de ética, transparencia y/o integridad pública.
- ✓ Código de Ética y/o de Conducta.
- ✓ Capacitaciones en materia de integridad pública.
- ✓ Régimen de obsequios.

- ✓ Registro de audiencias de gestión de intereses.
- ✓ Identificación y mapeo de procesos de gestión.
- ✓ Mapa de Riesgos.
- ✓ Responsable de Acceso a la Información Pública.
- ✓ Declaración Jurada de Intereses.
- ✓ Sistema de Prevención vinculado a la presentación de las DDJJ Patrimoniales.

Estos indicadores fueron seleccionados como ejes centrales a los fines de analizar tanto el abordaje en la materia por parte de las instituciones seleccionadas, como la existencia a partir de ello de una política centralizada con lineamientos claros de acción impartidos por una autoridad competente a tal fin.

A partir de la información obtenida por parte de los ministerios y organismos descentralizados, a continuación expondré y analizaré las respuestas recibidas:

❖ *Ministerio de Salud y Desarrollo Social*<sup>11</sup>(MSyDS)

En la respuesta brindada por el Ministerio se hace primeramente referencia a una estrategia de promoción de la ética y la transparencia en la APN, impulsada desde el Gobierno, con la coordinación de la OA. A continuación, vinculado al cuestionario presentado, destacan que cuentan con Enlaces de Integridad Pública en las siguientes áreas u organismos, a saber:

- ✓ Unidad de Coordinación General.
- ✓ Secretaría de Economía Social.
- ✓ ANSES.
- ✓ Superintendencia de Servicios de Salud.

---

<sup>11</sup> Nota de respuesta: NO-2019-58558121-APN-CIIPES#MSYDS.

- ✓ Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES)

Encontrándose entre las principales funciones de éstos, según mencionan, la de conocer y difundir la normativa vigente en materia de integridad y ética pública, y los canales y sistemas de denuncias existentes, la de colaborar activamente en la prevención de actos de corrupción, la de ser referentes de los funcionarios y empleados públicos en caso de existir dudas sobre cómo proceder o si cierta conducta constituye o no una infracción o delito, y la de participar de capacitaciones y/o los encuentros que eventualmente se generen en el marco de la red de enlaces de la OA.

Por otro lado, consultados sobre la existencia de un área específica (Dirección, Unidad, etc.) que trabaje y/o aborde los temas en cuestión, desde el Ministerio indican que cuentan con un área dentro de la Secretaría de Economía Social que aborda temas vinculados a la integridad pública y tiene las siguientes funciones:

- ✓ Diseñar e implementar un Programa de Integridad con foco en la adopción de pautas de actuación preventivas y de detección, que permitan reducir el riesgo de irregularidades.
- ✓ Evaluar los procesos críticos, detectando desvíos y proponiendo las medidas superadoras que resulten pertinentes.
- ✓ Articular el Compromiso de la Alta Dirección con los principios de debido cumplimiento, ética y transparencia que emergen del Código de Ética de la Función Pública.
- ✓ Promover el cumplimiento de la normativa dictada por la Oficina Anticorrupción en materia de integridad pública: Régimen de Obsequios a Funcionarios, Registro de

Viajes Financiados por Terceros, Régimen de Protección de Datos Personales<sup>12</sup> y Registro Único de Audiencia de Gestión de Intereses<sup>13</sup>.

- ✓ Promover una cultura de integridad mediante capacitaciones que permitan concientizar y sensibilizar a los funcionarios en relación al cumplimiento de los principios y valores que emergen de la Ley de Ética Pública y el Código de Ética de la Función Pública.
- ✓ Implementar y gestionar un canal de denuncias para que los titulares de los programas sociales puedan reportar irregularidades.
- ✓ Asesorar y gestionar a los funcionarios en materia de conflicto de intereses.
- ✓ Promover los procesos de rendición de cuentas.
- ✓ Garantizar el cumplimiento efectivo del régimen de acceso a la información pública.
- ✓ Seguimiento de los programas frente a los procedimientos de los organismos de control: Unidad de Auditoría Interna, Sindicatura General de la Nación y Auditoría General de la Nación.

Ahora bien, frente a la consulta acerca de la existencia de un Programa de Integridad resaltan que, si bien el Ministerio no cuenta con un Programa específico, cuentan con políticas que se enmarcan en una Política de Integridad.

Vinculado a la consulta específica acerca de la existencia de políticas activas en materia de integridad pública, desde Salud y Desarrollo Social realizan la siguiente enumeración:

---

<sup>12</sup> Se hace saber que el Régimen de Protección de Datos Personales al que hacen referencia, no depende de la OA como Órgano Rector, ni fue una norma dictada por esta Oficina. La Ley 25.326 de Protección de los Datos Personales, promulgada parcialmente el 30 de octubre del año 2000, tiene como Órgano Rector en la materia a la AAIP.

<sup>13</sup> Misma observación para el caso del Registro Único de Audiencias de Gestión de Intereses, siendo el Órgano Rector en la materia el Ministerio de Interior, Obras Públicas y Vivienda, de la obligación existente en virtud del Decreto 1172/03.

- ✓ Implementación del sistema Compr.AR → Sistema Electrónico de Contrataciones de la Administración Pública Nacional.
- ✓ Implementación del sistema Contrat.AR → Sistema de Gestión de Contratos, Concesiones de Obras y Servicios Públicos, y Licencias.
- ✓ Sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE) → Plataforma unificada que permite gestionar de manera integral y electrónica todos los documentos y las actuaciones administrativas, facilitando el acceso de los ciudadanos a la administración en forma remota.
- ✓ Trámites a Distancia (TAD) → Plataforma que facilita la interacción entre el Estado y la ciudadanía.
- ✓ Conflicto de Intereses en Contrataciones del Estado → Decreto 202/17.
- ✓ Transparencia Activa → Artículo 32 de la Ley 27.275.
- ✓ Acceso a la Información Pública.
- ✓ Control sobre las Declaraciones Juradas Patrimoniales de funcionarios → La Unidad de Auditoría Interna (UAI) realiza el control y monitoreo de la presentación de las declaraciones juradas patrimoniales por parte de los funcionarios públicos<sup>14</sup>.
- ✓ Comité de Control Interno → Integrado por la SIGEN, la UAI y las distintas Secretarías del Ministerio.
- ✓ Cláusula Auditorías → En los Convenios se incluye una cláusula en virtud de la cual el Ministerio tendrá, por sí o por quien éste disponga, amplias facultades de

---

<sup>14</sup> Se menciona este control como parte de las políticas activas en materia de integridad pública, obviando las siguientes cuestiones: el control lo realiza la UAI, siendo una de sus competencias en todos los organismos del ENA; no se menciona ninguna acción por parte del “área” que aborda temas de integridad pública vinculada a las presentaciones de las correspondientes DDJJ Patrimoniales por parte de los funcionarios alcanzados; el control de las UAI es siempre ex post, motivo por el cual, de la respuesta se desprende que no hay ninguna política de prevención frente a potenciales incumplimientos en los plazos que se lleve a cabo ex ante, es decir, previo a la fecha de vencimiento estipulada cada año calendario.

supervisión y control de las obligaciones asumidas y de la inversión de los fondos, pudiendo intervenir los órganos de contralor para la realización de auditorías (UAI, SIGEN, AGN).

- ✓ Seguimiento Auditorías.
- ✓ Canal de Reporte de Irregularidades → En el ámbito de la Secretaría de Economía Social se ha implementado un canal para que los titulares de los programas puedan formular sus reclamos y denuncias en relación a los programas desarrollados por la Secretaría. Los medios institucionales habilitados para denunciar la irregularidad son: líneas telefónicas, mail, presencial o por correo. Recibido el reporte o el reclamo por parte del titular, se carga la información en el sistema denominado SICOI y se lo asigna al área correspondiente, constituyendo ésta una herramienta de soporte para la más eficiente gestión de los reclamos y reportes de los titulares de los programas.
- ✓ Capacitación Cultura Integridad.
- ✓ Manual de Rendición de Cuentas → Manual actualizado de normas y procedimientos para que las rendiciones de cuentas tramiten con mayor celeridad, economía, sencillez y eficacia, en ocasión de la intervención que corresponde a la Coordinación de Rendición de Cuentas<sup>15</sup>.
- ✓ Acceso de Información - Comunicación directa a titulares → Se elaboraron distintas plataformas que facilitan la información a los titulares:

---

<sup>15</sup> No se especifica si el Manual de Procedimiento se encuentra formalmente aprobado por Resolución Ministerial, siendo esto de suma importancia tanto a la hora de ejecutar el proceso cumpliendo con lo estipulado normativamente, como al momento de auditar en función del procedimiento aprobado.

- App “MI ARGENTINA”: a través de esta aplicación, los titulares del Programa Hacemos Futuro pueden conocer su estado de cobro, recibir noticias del Programa, acceder al portal Empleo, acceder a “Formate” en Red.
  - Portal “HACEMOS FUTURO”: se informan las novedades, recordatorios de fechas importantes, artículos destacados, preguntas frecuentes y se puede descargar documentos.
  - SMS: envío de mensajes a todos los titulares del programa de forma segmentada.
- ✓ Registro Único de Audiencias de Gestión de Intereses.
  - ✓ Régimen de Obsequios y Viajes Financiados por Terceros.
  - ✓ Régimen de Protección de Datos Personales.

Posteriormente, cuando se consulta intentando ahondar en el tema si cuentan con un Plan de Acción Institucional en esta línea, hacen mención al Decreto 258/19, de fecha 10 de abril, mediante el cual se aprobó el Plan Nacional Anticorrupción 2019-2023, destacando que allí se encuentran los compromisos asumidos por la institución.

Por otro lado, consultados acerca de la aprobación de un Código de Ética y/o de Conducta, indican que se rigen por el Código de Ética de la Función Pública, aprobado por Decreto 41/99.

Seguidamente, sobre la realización de capacitaciones en materia de integridad pública como lo son las ofrecidas por la OA, responden que es el Instituto Nacional de la Administración Pública (en adelante INAP), dependiente del Ministerio de Modernización, quien tiene a su cargo la elaboración de políticas públicas de formación profesional y capacitación de



funcionarios y empleados públicos de la APN. A continuación, realizan una breve enumeración de los Programas y/o Cursos existentes referidos a ética e integridad pública, aunque no mencionan la realización de capacitaciones por parte del Ministerio al personal empleado.

Sobre la política vinculada a los obsequios recibidos y la existencia de un procedimiento interno para su canalización, argumentan que se promueve el cumplimiento del Decreto 1179/16, de manera que cada Secretaría u Organismo Descentralizado es responsable del registro de los obsequios recibidos en ocasión del ejercicio de sus funciones. Cuando los obsequios registrados no superan el monto establecido para ingresar al patrimonio del Estado, cada área determina el destino de los mismos (ej: sorteo entre empleados) dejando siempre constancia de ello.

Por su parte, respecto a la política vinculada al Registro Único de Audiencias de Gestión de Intereses de las autoridades alcanzadas de acuerdo al Decreto 1172/03, informan que se promueve el cumplimiento de esta herramienta de acceso a la información y participación ciudadana. A partir del cargo de Director Nacional o Director General, todos los funcionarios se encuentran registrados como sujetos obligados y han solicitado la correspondiente registración de los operadores responsables de la carga de la información en cada caso.

Con relación a la identificación y mapeo de los procesos que lleva a cabo el Ministerio en función de sus competencias, mencionan que varias áreas tienen identificados los procesos y cuentan con manuales en función de sus competencias, sin mayores detalles.

En cuanto al Mapa de Riesgos destacan que, en el marco de la metodología establecida por la Sindicatura la General de la Nación (en adelante SIGEN) para la evaluación de riesgos, la

Unidad de Auditoría Interna adoptó el enfoque matricial con estimación de impacto y probabilidad para el Plan Anual de Trabajo 2019, aplicándose procedimientos basados en prácticas recomendadas que acompañan la tendencia internacional para la gestión de riesgos. De esta forma, a partir de la estimación del impacto y la probabilidad, la Unidad de Auditoría Interna construye la Matriz de Riesgos que muestra los niveles de riesgo asociados a las actividades de la jurisdicción. En consonancia con la adaptación permanente a los cambios en el entorno y en la búsqueda de la prevención de situaciones desfavorables, prevén la revisión periódica de la Matriz de Riesgos, a fin de determinar la prioridad de las actividades a desarrollar, considerando factores tanto internos como externos que puedan impedir que la organización cumpla con sus objetivos y que permitan asumir a la Unidad de Auditoría una función preventiva, eficiente, equitativa y transparente, y ser percibida como un verdadero apoyo en la toma de decisiones estratégicas<sup>16</sup>.

Acerca de la consulta vinculada a la existencia de un responsable de acceso a la información pública atendiendo lo instruido por la Agencia de Acceso a la Información Pública (en adelante AAIP), informan que el Ministerio cuenta con un responsable en la órbita de la Dirección General de Asuntos Jurídicos y luego un referente en cada Secretaría.

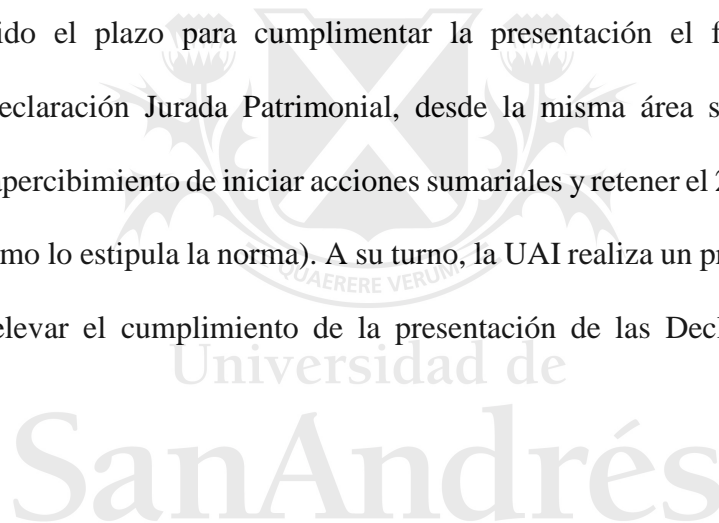
Por otro lado, consultados sobre la obligatoriedad de incorporar la Declaración Jurada de Intereses que estipula el Decreto 202/17 en todas sus gestiones de compras y/o contrataciones, afirmaron avanzar en tal sentido, solicitando las correspondientes DDJJ de Intereses no solo en todas sus gestiones de compras y/o contrataciones, sino también en muchas de las adquisiciones que no encuadran en el Régimen de Contrataciones de la APN.

---

<sup>16</sup> En la respuesta brindada, continúan con una serie de argumentos tomados del “Mapa de Riesgos del Sector Público Nacional” de la SIGEN, motivo por el cual, no se incluyen en el presente trabajo (<https://www.sigen.gob.ar/pdfs/normativa/Mapa-de-Riesgos-2018-SPN.pdf>).

Además, resaltan que hasta el mes de julio del presente no ha existido ningún caso de DDJJ de Intereses positiva.

Por último, vinculado a la existencia de un sistema de prevención en cuanto al cumplimiento de los funcionarios que deben presentar anualmente sus Declaraciones Juradas Patrimoniales, señalan que, a los fines de incentivar la correspondiente presentación, desde la Dirección de Administración de Personal se envía una comunicación a los funcionarios obligados haciéndoles saber lo previsto en la Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública, la fecha de vencimiento del plazo para la presentación de la DDJJ y el instructivo para completar la misma. Si vencido el plazo para cumplimentar la presentación el funcionario no ha presentado su Declaración Jurada Patrimonial, desde la misma área se envía una carta documento bajo apercibimiento de iniciar acciones sumariales y retener el 20% de los haberes mensuales (tal como lo estipula la norma). A su turno, la UAI realiza un proceso de auditoría a los fines de relevar el cumplimiento de la presentación de las Declaraciones Juradas Patrimoniales.



#### *Análisis de los indicadores y estado de situación del MSyDS*

Primeramente, en referencia a la existencia de un Enlace de Integridad Pública, se puede entrever cierta inconsistencia en el hecho de tener más de un responsable designado como Enlace hacia el interior de una estructura centralizada. Vale aclarar en este sentido que no me refiero a los responsables designados en la ANSES, el INAES y la Superintendencia de Servicios de Salud, ya que, al ser organismos autárquicos, tiene lógica y sentido que al interior de sus estructuras cuenten con Enlace de Integridad. Me refiero a los responsables

designados tanto en la Unidad de Coordinación General, como en la Secretaría de Economía Social. Dentro del Ministerio, como administración centralizada, el hecho de que existan dos figuras con una misma responsabilidad en dos áreas distintas, cuanto mínimo puede entenderse que podría traer aparejado falta de claridad en la materia, confusión a la hora de definir e implementar medidas de acción, posibles discrepancias entre los responsables, la adopción de medidas por separado que no necesariamente se hayan coordinado previamente y, tal vez una de las cuestiones más sensibles, la no identificación por parte de todo el personal del Ministerio de un claro responsable de la política de integridad pública, entre otras cuestiones.

Asimismo, se destaca la inexistencia de un área formal y específica de integridad dentro de la estructura, que se encuentre debidamente institucionalizada. Luego de mencionar que tienen dos responsables designados como enlaces en el Ministerio, destacan simplemente la existencia de un “área” dentro de la Secretaría de Economía Social, haciendo hincapié en las funciones que ésta tiene.

Entre ellas se observa que una es la de *“diseñar e implementar un Programa de Integridad con foco en la adopción de pautas de actuación preventivas y de detección, que permitan reducir el riesgo de irregularidades”*. Luego, explicitan que no cuentan con un Programa específico de Integridad, incumpliendo la primera función que enumeraron como responsabilidad del “área” de integridad pública. Empero, acto seguido, subrayan la existencia de políticas que se enmarcarían en una “Política de Integridad” (como algo macro) que se entiende vendría a reemplazar de alguna forma la inexistencia de un Programa de Integridad Pública de acuerdo al planteo realizado.

Sin embargo, de la enumeración realizada por la institución, podrían llegar contemplarse como políticas activas en materia de integridad pública las vinculadas a: potenciales conflictos de intereses; transparencia activa; acceso a la información pública; canal de reporte de irregularidades<sup>17</sup>; capacitaciones en la temática; registro de audiencias de gestión de intereses; régimen de obsequios y viajes financiados por terceros. En cierto punto, estas serían todas acciones posibles de ser incorporadas a un eventual Programa de Integridad, las cuales deberían tener un monitoreo y actualización constante, debido al dinamismo que conllevan asociado y la sensibilidad que muchas veces revisten.

Las demás acciones enumeradas como políticas activas sobre integridad pública, si bien son sumamente importantes en pos de lograr un mejor funcionamiento de la APN, son por un lado obligaciones que se desprenden de la gestión cotidiana de la administración de la cosa pública y por otro, funciones específicas de determinadas áreas que deben cumplir en el marco de sus competencias. Me refiero puntualmente a: la implementación del Compr.AR; del Contrat.AR; de GDE; de TAD; de acciones vinculadas a la UAI; del Comité de Control Interno; de manuales procedimentales; del desarrollo de apps; de la protección de datos personales.

Por ello, es en función de lo expuesto que nuevamente se observa cierta confusión a la hora de delinear y enumerar políticas en materia de ética, transparencia e integridad pública.

Al consultarse sobre un Plan de Acción Institucional en materia de ética, transparencia y/o integridad pública, se observa nuevamente una respuesta esquiva que hace referencia al Plan

---

<sup>17</sup> Aunque mencionan que solo lo aplican en la Secretaría de Economía Social, no siendo de esta forma un canal extensivo a todo el Ministerio, que contemple todas las gestiones llevadas a cabo en función de sus competencias.

Nacional Anticorrupción 2019-2023, destacando que allí se encuentran los compromisos asumidos por el MSyDS. Sin embargo, pese a ser de gran importancia la aprobación del mencionado Plan, desde el momento en que colecta más de 250 iniciativas transversales y sectoriales de la APN, se deja entrever la ausencia de una planificación interna por parte del Ministerio durante los últimos años, manifiesta en la inexistencia de un Plan de Acción Institucional propio o en la adopción de un Programa de Integridad, de acuerdo a lo estipulado en su función primera.

En relación a un Código de Ética y/o de Conducta, se rigen por el Código de Ética de la APN, no contando con un Código específico en función de sus competencias, hecho que suele generar la percepción al interior de la institución de lejanía y falta de compromiso por parte quienes conforman la misma, vinculado específicamente a este tema puntual.

Por otro lado, se deja entrever que no han avanzado en la oferta de capacitaciones en materia de integridad pública brindadas por la OA, siendo menester en este punto aclarar la gran importancia que tiene la capacitación continua en la materia, por tratarse principalmente de cuestiones de raigambre cultural, independientemente de las cuestiones que se plasman en la legislación local y acompañan este proceso que tiene como finalidad la integridad pública.

Lo mismo ocurre con el régimen de obsequios frente a la ausencia de un procedimiento interno formal al cual puedan recurrir todos los funcionarios que reciban obsequios con motivo de sus funciones (teniendo en cuenta las prohibiciones y excepciones que estipula la norma, claro está). También, el desaprovechamiento desde una perspectiva más amplia del tema, el cual, debido a su sensibilidad y delicadeza, reviste buenas oportunidades para

generar tanto campañas de transparencia e informativas, como capacitaciones entre todos los empleados.

Vinculado al registro de audiencias de gestión de intereses, se observa que se da cumplimiento a lo previsto por la norma y se indica como proceden institucionalmente con esta cuestión, hecho que no ocurre con la identificación y mapeo de procesos de gestión, ya que, si bien hacen mención a la existencia de procesos identificados, no se brindan mayores detalles al respecto, hecho que en cierto punto afecta el abordaje de la siguiente consulta vinculada a la existencia de un Mapa de Riesgos.

En tal sentido, se destaca el trabajo realizado por la UAI del Ministerio en relación a un Mapa de Riesgos, aunque en este punto resulta también central destacar que la elaboración de una Matriz de Riesgos es un lineamiento de la SIGEN por medio del cual instruye a todas las UAI en tal sentido. Dicho análisis se convierte en uno de los insumos centrales de las unidades a la hora de identificar riesgos y planificar auditorías en consecuencia. Ahora bien, al margen del trabajo realizado por la UAI en el marco de sus competencias, el Ministerio no cuenta formalmente con un Mapa de Riesgos aprobado por Resolución, que dé cuenta de los procesos existentes y los diversos tipos de riesgos asociados a los mismos. Asimismo, en ningún momento se menciona la participación del Enlace de Integridad o del “área” que trabaja temas de integridad pública en la elaboración de un Mapa de Riesgos, entendiéndose a éste como una de las tareas principales que deberían llevar a cabo.

Por su parte, se puede observar un ordenamiento más claro en relación al acceso a la información pública desde una perspectiva operativa, con un responsable designado y

referentes de consulta en las distintas áreas, a diferencia de lo sucedido con los Enlaces de Integridad Pública existentes.

Por otro lado, no obstante el cumplimiento que dicen llevar a cabo en función del Decreto 202/17, no se menciona ningún procedimiento de abordaje preestablecido en caso de un potencial conflicto de intereses, lo cual, sumado a la ausencia de capacitaciones en la materia, se estima puede significar una eventual complicación de gestión.

Por último, respecto a la presentación de DDJJ Patrimoniales, si bien se puede detectar algo similar a lo que sería un sistema de prevención, no se observa en el mismo la injerencia del Enlace de Integridad Pública ni del “área” que trabaja temas de integridad pública. A su vez, resulta importante destacar la necesidad de un abordaje y trabajo mancomunado, avanzando tanto en la capacitación de los funcionarios obligados, como en el diseño e implementación de un sistema de prevención que reduzca a su mínima expresión la posibilidad de incumplimiento en los plazos por parte de los funcionarios públicos obligados.

#### ❖ *Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda*<sup>18</sup> (MIOPyV)

Siendo una de las instituciones de la APN específicamente seleccionada en función de sus competencias y responsabilidades, es menester aclarar que el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda incumplió con el plazo de respuesta estipulado en la Ley 27.275 de Derecho de Acceso a la Información Pública. Pese a ello, a continuación se detallan las respuestas brindadas por la institución.

---

<sup>18</sup> Informe y Nota de respuesta: IF-2019-67131713-APN-MI y NO-2019-67093508-APN-DGSAF#MI.



Desde el Ministerio informan que cuentan con un Enlace de Integridad Pública que oficia de nexo con la OA, el cual se desempeña en la Unidad Ministro con las funciones de promover el vínculo de las áreas del MIOPyV con la OA, tramitar y derivar los requerimientos formales enviados, coordinar las respuestas y corroborar que se dé cumplimiento a lo solicitado, como así también asistir y participar en las actividades y capacitaciones generadas por la mencionada Oficina.

Por su parte, consultados sobre la existencia de un área específica en el organigrama institucional y de un Programa de Integridad, indican que las políticas de transparencia vinculadas a las competencias del Ministerio son transversales a todas las áreas que lo componen y se rigen conforme la normativa vigente aplicable en cada materia. Asimismo, destacan que la Secretaría de Asuntos Políticos e Institucionales fue impulsora de la Ley N° 27.275 de Derecho de Acceso a la Información Pública, garantizando la transparencia y el acceso de los ciudadanos a la información pública que obre en poder del Estado Nacional.

Similar postura adoptan cuando se les consulta acerca de la implementación de políticas activas en materia de integridad pública, de la implementación de un Plan de Acción Institucional y de la aprobación de un Código de Ética y/o de Conducta. En todos los casos señalan que el Ministerio cuenta con políticas activas en materia de integridad pública promoviendo el incentivo en la participación de las capacitaciones que llevan a cabo el INAP y la OA, como así también generando actividades desde diversas áreas de la institución. Asimismo, destacan que el Ministerio cuenta con un portal de Transparencia Activa con un alto grado de cumplimiento, donde los ciudadanos pueden acceder a la información pública de manera fácil y directa. Del mismo modo, resaltan que las tramitaciones de las solicitudes de acceso a la información pública se gestionan de forma ágil dentro de las distintas áreas,

garantizando así a los solicitantes una pronta respuesta en cumplimiento de los plazos previstos en la Ley N° 27.275. Por último, hacen mención a que todo aquello relativo en materia de ética pública se encuentra regulado de manera general por la Ley N° 25.188 de Ética en el Ejercicio de la Función Pública.

Por otro lado, en cuanto a las capacitaciones ofrecidas en materia de integridad pública, señalan que son de competencia y dictadas por el INAP y la OA. En este sentido, adjuntan a su Informe de respuesta un cuadro con la cantidad de agentes capacitados en las diversas actividades de capacitación mencionadas, pudiéndose observar de allí un total de 68 personas capacitadas durante el año 2018 y 33 personas en lo que va de 2019 en temas vinculados a ética, transparencia y/o integridad pública.

A su vez, como autoridad de aplicación a cargo del Registro Único de Audiencias de Gestión de Intereses, hacen saber que, desde la Dirección Nacional de Relaciones con la Comunidad y Participación Ciudadana dependiente de la Secretaría de Asuntos Políticos e Institucionales, han realizado acciones de capacitación en diferentes ministerios y organismos descentralizados con el objeto de alcanzar a la mayor cantidad de sujetos obligados por el Decreto N° 1172/2003.

Ahora bien, extendiéndose respecto a su responsabilidad sobre el Registro en cuestión, informan que el artículo 4° del mencionado Decreto establece cuales son los funcionarios de la APN que son sujetos obligados a dar publicidad a *“(...) toda actividad desarrollada —en modalidad de audiencia— por personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, por sí o en representación de terceros —con o sin fines de lucro— cuyo objeto consista en influir en el ejercicio de cualquiera de las funciones y/o decisiones de los organismos, entidades,*

*empresas, sociedades, dependencias y de todo otro ente que funcione bajo la jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional” (Decreto N° 1172/03, Anexo III, Capítulo I, artículo 2°). En tal sentido, hacen hincapié en las acciones de difusión, capacitación y atención de consultas relativas a esta obligación, siendo las mismas constantes de manera telefónica y/o por correo electrónico.*

Respecto a la política del Ministerio vinculada al Régimen de Obsequios, señalan que se adecuan a lo definido por la OA en tanto es el organismo que tiene competencia sobre el registro de los obsequios recibidos por los funcionarios públicos. Acto seguido, recalcan que el MIOPyV cumple con la normativa vigente, registrando en detalle los obsequios recibidos y realizando la comunicación correspondiente a la OA.

Relativo a la identificación y mapeo de los procesos que la institución lleva a cabo en función de sus competencias, sintéticamente indican que cada área se encarga de determinar sus respectivos circuitos de tramitación en pos del cumplimiento de sus objetivos.

En línea con ello, a continuación señalan que el Ministerio en el marco de sus respectivas competencias elabora un Mapa de Riesgos que integra el Mapa de Riesgos del Sector Público Nacional que funciona como una herramienta eficaz orientada a contribuir en la estrategia de control, supervisión y coordinación de actividades que programen los componentes del sistema de control interno del Estado.

Por su parte, en relación a la Declaración Jurada de Intereses estipulada en el Decreto N° 202/2017, informan que el MIOPyV exige la misma dentro del Pliego de Bases y Condiciones Particulares. Seguidamente ponen en conocimiento también que sí han existido

casos de DDJJ positivas, procediéndose en función de ello a informar a la SIGEN y a la OA, a firmar un Pacto de Integridad entre las partes y a difundir en el sitio web del Ministerio.

Sobre la existencia de un sistema de prevención en cuanto al cumplimiento de los funcionarios obligados que deban presentar anualmente sus Declaraciones Juradas Patrimoniales, indican que desde la Dirección General de Recursos Humanos se administra la aplicación de las normas que regulan la obligatoriedad de presentar la DDJJ Patrimonial por parte de los funcionarios del Ministerio incluidos en el artículo 5° de la Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública N° 25.188 y en el artículo 4° de la Ley N° 26.857 y sus normas complementarias. En función de ello, se llevan a cabo todas las tareas relacionadas con el cumplimiento de presentación de las DDJJ mencionadas, existiendo una planificación anual en base al universo de funcionarios obligados y de acuerdo al cronograma fijado por la OA para la presentación. Asimismo, destacan que se realiza el seguimiento de los cumplimientos y, en caso de corresponder, se practican las intimaciones pertinentes, aclarando luego las acciones llevadas a cabo en caso de incumplimiento.

Por último, informan que el Ministerio cuenta con un responsable de acceso a la información pública que trabaja en la Unidad Ministro, siendo sus funciones las previstas en la Ley N° 27.275 de Derecho de Acceso a la Información Pública.

### *Análisis de los indicadores y estado de situación del MIOPyV*

Independientemente del incumplimiento por parte del MIOPyV respecto a los plazos previstos para dar respuesta a los pedidos de información pública conforme lo estipulado en la norma, hecho que de por sí demuestra un indicio, una conducta y un mensaje, decidí de

todas formas incluir la respuesta ya que resulta un insumo importante a los fines de la presente investigación como para mostrar la foto que se pretende de la APN en cuanto a su accionar en materia de integridad pública.

Adentrándome en las respuestas brindadas por parte de la institución, pese a contar con un Enlace de Integridad Pública designado operando al interior de la misma, no se observa su desempeño dentro de un área específica en la estructura organizacional que tenga como finalidad y competencia el abordaje de las diversas cuestiones vinculadas al tema que nos compete. Según informan, el Enlace cumple funciones en la Unidad Ministro al igual que el responsable de acceso a la información pública, hecho que a priori, podría entenderse como algo positivo a la hora de aunar esfuerzos y lograr tanto un ordenamiento, como la generación de lineamientos claros que sean impartidos a la totalidad del MIOPyV.

No obstante, cuando a continuación se consulta respecto a la existencia de un Programa de Integridad, la implementación de políticas activas en la materia o la existencia de un Plan de Acción Institucional, se puede observar que carecen de todo ello, ya que avanzan con respuestas esquivas que no aportan ninguna definición, ni dan datos concretos al respecto. Una tibia mención aparece cuando hablan de algunas capacitaciones y de ciertas políticas de transparencia como lo es el apartado de Transparencia Activa en la web institucional. Ahora bien, vinculado a este último punto, resulta importante aclarar que ello es de cumplimiento obligatorio conforme lo estipula el artículo 32 de la Ley 27.275, motivo por el cual, al margen de la obligación que detentan como ente de la APN, carecen de políticas en materia de integridad pública, con el agravante de que habiendo incumplido los plazos de respuesta como se comentó, destacan con total liviandad que *“(...) las tramitaciones de las solicitudes de acceso a la información pública se gestionan de forma ágil dentro de las distintas áreas,*

*garantizando así a los solicitantes una pronta respuesta en cumplimiento de los plazos previstos en la Ley (...)*” (Nota MIOPyV), poniendo así de manifiesto las inconsistencias institucionales.

Algo similar se entrevé cuando se les consulta acerca de la aprobación de un Código de Ética y/o de Conducta específico del Ministerio atendiendo sus competencias y funciones. Al respecto, se observa que carecen de lineamientos en tal sentido argumentando simplemente que en temas vinculados a ética se regulan por el marco general de la APN. Si bien va de suyo el marco general que se promueve a través de la Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública, el hecho de contar con un Código propio elaborado al interior de la institución con la participación activa de todos los actores, se entiende es una herramienta de gran importancia como promotora, entre otras cuestiones, de buenas prácticas por quienes allí se desempeñan.

Por su parte, vinculado al tema capacitaciones en la materia, de la respuesta se desprende una ausencia de las mismas en coordinación con la OA. Simplemente adjuntan un Informe correspondiente a los cursos ofrecidos por el INAP, de inscripción voluntaria por parte del personal, del cual se observa que entre 2018 y el primer semestre de 2019 se capacitaron solamente unas 101 personas en cuestiones sobre ética, transparencia y/o integridad pública, sobre un universo de miles de empleados. En atención a lo expuesto, resulta evidente la carencia de un plan de capacitaciones, o algo similar, promovido por el Ministerio al interior de su lógica estructural de funcionamiento.

El único punto en el que demuestran un desarrollo más profundo, con una dinámica de acción y un abordaje concreto, es en el vinculado al Registro Único de Audiencias de Gestión de

Intereses, al ser el Ministerio la autoridad de aplicación del mismo. Pese a ello, al igual que con el Régimen de Obsequios, si bien destacan el cumplimiento de lo estipulado por la norma, se observa la carencia de un procedimiento desde el punto de vista operativo, que pueda ser compartido a toda la institución como guía práctica e informativa relativa al accionar que deberán adoptar los funcionarios en caso de presentarse situaciones de este tenor.

Por otro lado, nuevamente una respuesta esquiva, o si se quiere una falta de respuesta, se observa cuando se les consulta sobre la identificación y mapeo de los procesos del MIOPyV en función de sus competencias, indicando que cada área se encarga de determinar sus respectivos circuitos de tramitación, sin dar luego ningún tipo de detalle al respecto. En tal sentido, podría entenderse también la inexistencia de un Mapa de Riesgos del MIOPyV, sobre todo cuando hacen referencia al Mapa de Riesgos del SPN elaborado por la SIGEN el cual cabe aclarar, de acuerdo a lo estipulado por este órgano de control de la APN, se encuentra *“(…) orientado a contribuir en la definición de la estrategia de control, como así también apoyar la coordinación de las actividades de control y la supervisión que programen los componentes del Sistema de Control Interno (…)”* (Mapa de Riesgos del Sector Público Nacional de la SIGEN, 2018:2). Tal como se mencionó en el caso del MSyDS, esta Matriz de Riesgo es confeccionada por las UAI de los entes del SPN, para con posterioridad definir sus planes de acción, abordaje y ejecución.

En relación a la Declaración Jurada de Intereses, se observa un cumplimiento de la institución en tal sentido, pese a poder realizarse una observación al respecto. Cuando informan sobre la existencia de DDJJ positivas, como parte del procedimiento destacan la firma de un Pacto de Integridad como algo automático (como lo son las notificaciones a la OA, a la SIGEN y la publicación en la web de la totalidad de las actuaciones), no obstante, en atención al Decreto

N° 202/17 y a la Resolución N° 11-E/17 de la OA, el mecanismo de integridad a adoptar no resulta de un automatismo, sino que debe ser específicamente seleccionado en función del procedimiento que se esté llevando a cabo, debiendo asimismo estar claramente justificada y fundamentada la motivación por la cual se adoptó dicho mecanismo, en detrimento de otro<sup>19</sup>.

Por último, consultados sobre la existencia e implementación de un sistema de prevención en cuanto al cumplimiento de los funcionarios obligados que deban presentar anualmente sus Declaraciones Juradas Patrimoniales, si bien mencionan la normativa vigente y las acciones que llevan a cabo en caso de incumplimiento (las cuales no son de interés a los fines del presente trabajo), en el entendido que las políticas activas en materia de integridad pública operan en un sentido preventivo, la respuesta no satisface ni demuestra ningún tipo de esquema que pueda entenderse como de prevención a los fines de evitar incumplimiento en las entregas y los plazos estipulados.

❖ *Ministerio de Producción y Trabajo*<sup>20</sup>(MPyT)

Por su parte, el Ministerio de Producción y Trabajo de la Nación, atendiendo la solicitud de información realizada, respondió primeramente que cuenta con un Enlace de Integridad Pública, siendo el Director General de Administración de Recursos Humanos de la institución la persona designada en cuestión.

---

<sup>19</sup> Los mecanismos de integridad existentes son cuatro, a saber: Celebración de Pactos de Integridad; Participación de Testigos Sociales; Veeduría Especial de Organismos de Control; Audiencias Públicas. Detalles de cada uno de ellos pueden observarse en los Anexos II, III, IV y V de la Resolución N° 11-E/17 de la OA.

<sup>20</sup> Informe de respuesta: IF-2019-59863087-APN-DGARRHHMP#MPYT.



Ahora bien, consultados sobre la existencia de un área específica que trabaje y/o aborde temas vinculados con la materia que nos compete, destacan que el Ministerio no cuenta con un área específica en tal sentido y que los temas vinculados a integridad pública, transparencia y ética son abordados por la mencionada Dirección General de Administración de Recursos Humanos.

Consultados sobre la existencia de un Plan de Integridad, desde la institución manifiestan tener el mismo en etapa de planificación y desarrollo. Exactamente la misma respuesta fue dada cuando se les consultó si contaban con un Plan de Acción Institucional en materia de ética, transparencia y/o integridad pública, así como cuando se le consultó respecto a la existencia de un Mapa de Riesgos, manifestando que ambos también se encuentran siendo proyectados.

Sobre la existencia de políticas activas que la institución promueva, diseñe o implemente en la materia, informaron que todas las políticas y acciones llevadas a cabo (las cuales no se detallan) por el Ministerio, se enmarcan dentro de las pautas y deberes contenidos en la normativa vigente, entre las cuales destacan el acatamiento a la Ley 27.275 de Derecho de Acceso a la Información Pública, particularmente respecto a la transparencia de la gestión pública (Transparencia Activa<sup>21</sup>). Asimismo, subrayan que el cumplimiento de la normativa permite llevar a cabo políticas y prácticas preventivas que se conjugan con las pautas de conducta y deberes que hacen a la APN, orientándose a la mejora de actuación de los funcionarios y de los controles existentes (por ejemplo, a través del seguimiento de

---

<sup>21</sup> Lo que refiere a “Transparencia Activa”, como se mencionó en el presente trabajo, es de cumplimiento obligatorio por parte de todos los entes públicos, atendiendo el artículo 32 de la Ley 27.275. La AAIP, como Órgano Rector en la materia, es la encargada de velar por el efectivo cumplimiento de este artículo.

presentación de las Declaraciones Juradas o el control sobre la posible incompatibilidad de cargos).

Por otro lado, frente a la consulta acerca de la aprobación de un Código de Ética y/o de Conducta aplicable específicamente a la institución, argumentan que internamente se aplica el Código de Ética de la Función Pública. En un sentido similar, respecto a la realización de capacitaciones en materia de integridad pública como lo son las ofrecidas por la OA, indican que el Ministerio replica, a través de su Intranet, las capacitaciones que dicta el INAP.

En cuanto al régimen y registro de los obsequios, mencionan que cada Secretaría se responsabiliza por la correspondiente carga de los regalos que reciben los funcionarios mientras que, en igual sentido, sobre el registro de audiencias, indican que cada Secretaría se encarga de efectuar la carga de las audiencias de los funcionarios, no dando ningún otro detalle respecto a ambas cuestiones.

Por otro lado, consultados acerca de la identificación y mapeo de procesos llevados a cabo en función de sus competencias, destacan que tendrían los procesos identificados y mapeados, siendo tal acción llevada a cabo por la Unidad de Coordinación General del Ministerio.

Algo similar sucede con la Declaración Jurada de Intereses estipulada en el Decreto 202/17, la cual se vincula a todas las gestiones de compras y/o contrataciones que realice el Ministerio. Sobre el tema, indican que la solicitud y verificación de la citada Declaración resulta competencia exclusiva de la Oficina Nacional de Contrataciones (en adelante ONC), dependiente de la Secretaría de Modernización Administrativa, al momento de gestionar las

inscripciones como proveedores del Estado Nacional de potenciales oferentes<sup>22</sup>, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 3° del Decreto 202/17: “*La presentación de la Declaración Jurada de Intereses deberá realizarse al momento de inscribirse como proveedor o contratista del estado Nacional (...)*”.

Por su parte, específicamente vinculado a la designación de un responsable de Acceso a la Información Pública en la institución, afirman que a través de la Resolución 88/18 el Ministerio de Producción y Trabajo designó al responsable, dando cumplimiento a lo instruido en tal sentido.

Por último, consultados sobre la existencia e implementación de un sistema de prevención en cuanto al cumplimiento de los funcionarios que deban presentar anualmente sus Declaraciones Juradas Patrimoniales, informan que desde la Dirección General de Administración de Recursos Humanos (donde se desempeña el Enlace de Integridad Pública, que al mismo tiempo es Director General del área) se lleva registro del cumplimiento de la presentación de las Declaraciones Juradas por parte de los sujetos obligados, efectuando la posterior comunicación y remisión OA.

### *Análisis de los indicadores y estado de situación del MPyT*

En primer lugar, se observa que escogieron como Enlace de Integridad Pública a un Director General previamente designado con otras funciones para cumplir otro tipo de tareas, teniendo en cuenta las competencias existentes para el área de administración de recursos humanos que el mismo tiene a cargo. Por ello, fácilmente podría intuirse que la designación del Enlace

---

<sup>22</sup> Se refieren al registro en el Sistema de Información de Proveedores (SIPRO).

respondió más a un cumplimiento formal del Ministerio frente a un eventual pedido de la OA, que a una intención de avanzar con una política institucional en tal sentido. Por otro lado, cabe destacar que el MPyT carece en su estructura de un área específica con las correspondientes atribuciones, funciones y competencias que ello conlleva, siendo un hecho que resultaría evidente desde el momento en que la persona que oficia como enlace es el titular designado de otra área de la institución.

Asimismo, la inexistencia de un Programa de Integridad en el marco de esta lógica de funcionamiento ad hoc, pone de relieve nuevamente la dificultad (o imposibilidad) de pretender diseñar e implementar acciones y/o políticas en materia de integridad en cabeza de áreas que tengan previamente asignadas otras competencias primarias. Si bien la institución manifiesta tener en etapa de planificación y desarrollo el Programa, no da a conocer ningún otro detalle al respecto, como puede ser el grado de avance, las fechas tentativas previstas o las acciones que se allí se contemplarían, entre otras cuestiones.

Lo mismo ocurre cuando responden acerca de la existencia de políticas activas en materia de integridad pública, ya que, teniendo en cuenta las (in)definiciones acerca de las políticas, acciones y/o prácticas preventivas vinculadas a la conducta y deberes de los funcionarios de la APN la materia, podría concluirse que carecen de cualquier tipo de lineamiento en tal sentido y son inexistentes las políticas o acciones desde el momento en que se les solicita hacer de mínima un relato y descripción de las mismas en la consiga, no siendo capaces de avanzar o dar detalles en tal sentido. De la misma manera se desprende la carencia por parte del MPyT de un Plan de Acción Institucional en tal sentido.

Por otro lado, respecto a un Código de Ética y/o de Conducta, manifiestan que se rigen por el Código de Ética de la APN, no contando con un Código específico en función de sus competencias, hecho que, como se mencionó anteriormente, suele generar la percepción al interior de la institución de lejanía y falta de compromiso por parte quienes conforman la misma, vinculado específicamente a este tema puntual.

También se observa nuevamente una respuesta esquivada en relación a las capacitaciones en materia de integridad pública, al mencionar algo tan genérico como lo son las capacitaciones dictadas por el INAP, sin hacer ningún tipo de mención a la organización y dictado, de manera conjunta con la OA, de alguna de las capacitaciones específicas que dicha Oficina ofrece en la materia. Como consecuencia, claro está, se desprende que al no haberse realizado ninguna de las capacitaciones por las que se les consultó específicamente, no se ha capacitado al personal en la temática en cuestión ni existe un plan de capacitación continua que se prevea llevar adelante vinculado a estos temas.

Sobre el accionar del Ministerio vinculado al régimen de obsequios y la posible existencia de un procedimiento para esta cuestión, una vez más se observa la ausencia de un lineamiento claro, la descoordinación al interior de la institución y la carencia de un procedimiento formal. Lo mismo ocurre respecto al registro de audiencias de gestión de intereses, según se desprende de la respuesta brindada.

Por su parte, a pesar de mencionar que tendrían identificados y mapeados los procesos de gestión, no adjuntan ningún Mapa de Procesos ni realizan una descripción de los mismos, por lo que se observa nuevamente una respuesta totalmente genérica, carente de todo tipo de contenido. Al mismo tiempo, carecen también de un Mapa de Riesgos de la institución,

entendiéndose la misma como una herramienta de gestión de suma importancia para la gestión de la cosa pública en un marco de integridad institucional.

Respecto a la Declaración Jurada de Intereses, no obstante lo expuesto por el Ministerio sobre la cuestión, hacen caso omiso a lo también expresado en el artículo 3° del Decreto 202/17 cuando destaca que *“(...) En los casos en que no se requiera la inscripción previa en un registro determinado o que se configure el supuesto previsto en el artículo 2°, la declaración deberá acompañarse en la primera oportunidad prevista en las reglamentaciones respectivas para que el interesado se presente ante el organismo o entidad a los fines de la contratación u otorgamiento de los actos mencionados en el artículo 1° (...)”* (artículo 3°).

Es decir que, en caso de avanzar con una gestión en el Ministerio en función de sus competencias específicas, con alguna eventual contraparte que no se encuentre inscrita en el Sistema de Información de Proveedores (en adelante SIPRO), desde la institución entienden que no se les debe solicitar la presentación de la Declaración Jurada de Intereses, motivo por el cual, no puede saberse si la gestión trae aparejada un potencial conflicto de intereses. Hecho que claramente representa falencias y serios problemas de interpretación de la norma.

Asimismo, pese a lo anteriormente mencionado, tampoco informan respecto a la existencia de declaraciones juradas de intereses positivas desde la fecha de publicación del Decreto, ni hacen referencia a la existencia de un procedimiento interno a través del cual poder canalizar dicha situación. En tal sentido, de la respuesta se observa que el Ministerio se deslinda de toda responsabilidad vinculada a esta cuestión en particular y podría entenderse también que

la inexistencia de un caso que configuraría como positivo en este sentido, nunca pudo saberse por parte del MPyT debido a la no implementación de la norma en cuestión.

Respecto a la implementación de un sistema de prevención vinculado a la presentación de las DDJJ Patrimoniales, se explicita en la respuesta que cumplen con sus responsabilidades en relación a las presentaciones de las mismas en función de las competencias específicas, pero en ningún momento manifiestan contar con un sistema o esquema de prevención que tenga por objeto evitar el incumplimiento por parte de los funcionarios obligados.

Por último, si bien informan la designación de un responsable de acceso a la información pública, nunca aclaran el área donde se desempeña ni sus funciones específicas al interior del organismo.

❖ *Dirección Nacional de Vialidad*<sup>23</sup> (DNV)

Desde la DNV indican que el Enlace de Integridad Pública con la Oficina Anticorrupción es la Unidad de Ética y Transparencia a través de su responsable, quedando estipuladas sus competencias y funciones en las resoluciones DNV N° 705/16 y N° 797/18. En tal sentido, destacan que la mencionada Unidad de Ética y Transparencia (UET), creada a partir de un Convenio de Colaboración suscripto entre la DNV y la OA (Resolución DNV N° 705/16), tiene a su cargo tanto el impulso de políticas de integridad, como así también la investigación y sanción de hechos de corrupción, y la supervisión del cumplimiento de las convenciones internacionales en la materia, entre otras cuestiones.

---

<sup>23</sup> Informe de respuesta: IF-2019-56917749-APN-RRICP#DNV.

Por otro lado, mencionan que cuentan con un Programa de Integridad por parte de la Dirección Nacional, aunque luego resaltan que “(...) Al respecto, si bien el mismo no se denominó inicialmente como Programa de Integridad -concepto que se utiliza a partir de la sanción de la Ley N° 27.401 RPPJ-, ya desde el año 2016 Vialidad Nacional cuenta con elementos y fue implementado políticas que integran y constituyen lo que hoy se conoce como Programa de Integridad (...)” (Nota DNV).

Destacan a su vez el diseño y la implementación de políticas activas en materia de integridad pública a través de la UET, tanto a partir de la planificación de las actividades a desarrollar en el periodo anual correspondiente, como de la posterior confección de informes de gestión. En tal sentido, algunas de las principales acciones preventivas desarrolladas según indican son:

- ✓ Creación de la UET.
- ✓ Canales seguros de denuncia → Se estableció una línea telefónica, se generó una cuenta de correo electrónico propio de la UET y se puso a disposición un formulario online de denuncias, encontrándose habilitada también la realización de reportes en forma personal o por correo postal dirigido a la UET. Los canales establecidos permiten realizar los reportes en forma anónima (omitiendo toda referencia a datos de identificación personal), solicitando reserva de identidad (información que no se revela excepto requerimiento de autoridad judicial), o identificada (suministrando datos de identificación personal).
- ✓ Difusión sobre normativa y regulación de Conflictos de Intereses.
- ✓ Aprobación del Código de Ética.
- ✓ Adhesión al Pacto Global de la Organización de Naciones Unidas.



- ✓ Amplio contenido informativo sobre la UET en la página web de Vialidad Nacional.
- ✓ Mecanismo de Reporte de Alto Nivel → Un medio especial para efectuar denuncias durante el procedimiento de licitación de los corredores viales comprendidos en el Proyecto Red de Rutas y Autopistas Seguras -PPP-).
- ✓ Actualización de la Cláusula de Integridad → Con motivo de la sanción de la Ley de Responsabilidad Penal de las Personas Jurídicas N° 27.401, se actualizó la cláusula de integridad existente y se propició su aprobación e inclusión en pliegos de compras y contrataciones.
- ✓ Capacitaciones.

En lo que a capacitaciones respecta, destacan la realizaron de 18 capacitaciones en 12 provincias del país, durante el periodo anual 2018, capacitándose a un total de 719 agentes que asistieron a las actividades provenientes de los 24 distritos. Las mismas fueron de carácter presencial en los distritos y en Casa Central, dirigidas específicamente a los mandos altos y medios de distintas áreas del organismo, como Recursos Humanos, Ingeniería, Obras, Calidad, etc., lo que permitió abordar temas en general y en particular en función de los riesgos asociados a los trabajos de cada área.

Vinculado al contenido de las capacitaciones, recalcan que versaron sobre los principales lineamientos del Código de Ética de la institución, comprendiendo temas como Régimen de Obsequios, Conflictos de Intereses, uso de los recursos, declaraciones juradas patrimoniales, entre otros. Asimismo, mencionan que mediante las actividades en cuestión se avanzó también en la difusión de la función de la UET y de sus canales seguros para denunciar, recordando así la importancia de la denuncia como un mecanismo primordial para el control interno de los actos de corrupción.

Adicionalmente manifiestan tener para el presente año calendario planificadas actividades de entrenamiento en materia de integridad y acceso a la información pública, buscando de este modo fortalecer una cultura interna de transparencia que desde la creación de la UET se ha impulsado.

Por su parte, consultados acerca de la política vinculada a los obsequios recibidos, la UET hace hincapié primeramente en la legislación existente, desde el momento en que indica que la política del organismo en materia de obsequios es la que se desprende del Decreto N° 1179/16, reglamentario del art. 18 de la Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública N° 25.188, la cual es de aplicación a los agentes de la DNV<sup>24</sup>.

En tal sentido, manifiestan que los agentes de la DNV no pueden aceptar ni recibir obsequios de fuente prohibida, siendo éstos proveedores, contratistas, concesionarios o personas físicas o jurídicas que tengan un interés en el organismo, independientemente del valor que representen. Como reza la norma, sólo pueden aceptarse regalos de índole protocolar o costumbre diplomática, los que, llegado el caso, deben ser agregados al registro de obsequios previsto en el referido Decreto, quedando en claro que los mismos no son propiedad de quien lo recibe sino de la DNV.

Incluso, desde la DNV aclaran que en cualquier caso que se presente, los agentes pueden consultar inquietudes y pedir asesoramiento. Asimismo, consideran importante resaltar que, además de las capacitaciones realizadas en materia de obsequios, han efectuado diversas campañas con el fin de difundir la conducta debida<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> Como así también a todos los funcionarios que se desempeñan laboralmente en la APN.

<sup>25</sup> Un ejemplo de ello, destacan, se observa en los festejos por el día del Camino y del Trabajador Vial. Para dicha fecha, octubre de 2018, se promovió la difusión de un mensaje institucional preventivo remitido a la

Distinto es el caso respecto a la implementación del Registro Único de Audiencias de Gestión de Intereses de las autoridades alcanzadas de acuerdo al Decreto 1172/03. La DNV argumenta que se encuentra en proceso de implementación del mencionado Registro, habiéndose únicamente designado en el mes de abril pasado los operadores de los funcionarios alcanzados por la obligación, solicitando con posterioridad las altas correspondientes al Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, siendo ésta la autoridad de aplicación del Registro.

Por otro lado, vinculado a la consulta sobre la identificación y mapeo de los procesos que lleva a cabo la UET en función de sus competencias, hacen mención al proceso de recepción de denuncias y tramitación de las mismas, denominado formalmente como “Protocolo de Recepción de Denuncias”, de acuerdo al artículo 1° de la Resolución DNV N° 2135/16.

En un mismo sentido, aunque vinculado a los riesgos que se presentan cotidianamente en la gestión del organismo, frente a la consulta sobre la existencia formal de un Mapa de Riesgos, la DNV indica que en el mes junio 2016 se realizó un diagnóstico de los principales riesgos de la repartición, planificándose en función de ellos las acciones iniciales que se llevarían a cabo desde la UET durante el periodo 2017. A su vez, sostienen que ese mismo diagnóstico, si bien también sirvió de base para la planificación efectuada para el periodo 2018, respecto a la planificación proyectada para el periodo 2019, se contempló como una de las actividades para el presente la realización de un nuevo análisis de riesgos.

---

casilla de correo electrónico de todos los agentes de Vialidad, recordando la prohibición de aceptar obsequios y cómo actuar frente a su ofrecimiento. Asimismo, se envió mediante el WhatsApp institucional un GIF donde se explicó de forma interactiva cómo actuar ante el ofrecimiento de un obsequio. Dicha secuencia también fue colocada en los televisores existentes en los pasillos y lugares comunes del edificio del organismo.

Atendiendo lo estipulado por la Ley 27.275 de Derecho de Acceso a la Información Pública, desde la DNV informan que el responsable designado ante la AAIP es el Coordinador de la Asesoría Legal, Técnico Administrativa, designándose en carácter de suplentes a un analista de la Asesoría, Legal, Técnico Administrativa y a la responsable de la Unidad de Ética y Transparencia.

Por su parte, consultados sobre la implementación de la Declaración Jurada de Intereses estipulada en el Decreto 202/17 en todas sus gestiones de compras y contrataciones, comunican que, desde el dictado de la norma, la DNV incorporó en sus pliegos, en el marco de la cláusula de integridad, la exigencia a los proveedores y contratistas de cumplimentar con la presentación de la DDJJ en cuestión. Al respecto, consultados también sobre el tema, señalan que existió un único caso de declaración jurada de intereses positiva hasta la fecha, motivo por el cual, en dicha oportunidad se notificó a la OA, se publicó el expediente en la página web del organismo y se realizó una audiencia pública como mecanismo de integridad, en los términos de la Resolución OA N° 11-E/17.

Por último, consultados sobre la existencia de un sistema de prevención en cuanto al cumplimiento de los funcionarios que deban presentar anualmente sus Declaraciones Juradas Patrimoniales, no obstante la descripción normativa que realiza el organismo<sup>26</sup>, destacan que desde la UET, a través de sus integrantes, se colabora activamente en el asesoramiento técnico a funcionarios de las distintas reparticiones para el efectivo cumplimiento de la

---

<sup>26</sup> Los funcionarios de la DNV alcanzados por la obligación de declarar su patrimonio, de conformidad con lo establecido por la Ley N° 25.188 y su modificatoria N° 26.857, deben realizar una DDJJ Inicial, Anual y de Baja (ésta última al momento del cese de las funciones o cargo que motiva la declaración). El sistema de Declaración Jurada Patrimonial en el ámbito interno de la DNV se encuentra a cargo de la Gerencia Ejecutiva de Recursos Humanos -de conformidad con lo que dispone la Resolución del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos N° 1000/2000-, la cual cumple dichas funciones a través de la Sección de Declaraciones Juradas, que le depende. Dicha sección es la encargada de la custodia y reserva de los sobres de DDJJ, la comunicación de altas y bajas ante la OA, y de tramitar las intimaciones ante los incumplimientos.

obligación de rendir cuentas, además de incluir en las correspondientes capacitaciones los lineamientos para el efectivo cumplimiento de lo dispuesto al respecto en la Ley 25.188 de Ética en el Ejercicio de la Función Pública.

### *Análisis de los indicadores y estado de situación de la DNV*

A partir de la información brindada por la Dirección Nacional de Vialidad, se observa que la misma es uno de los organismos descentralizados que más ha trabajado en la institucionalización del tema en cuestión, desde el momento en que formalizó en su estructura una Unidad abocada a trabajar en materia de integridad, ética y transparencia. En tal sentido, tienen un Enlace de Integridad formalmente designado con funciones y competencias específicas, operando en un área incorporada al organigrama institucional a tal fin.

Ahora bien, consultados sobre la existencia de un Programa de Integridad, de la respuesta se desprende que no cuentan con un Programa formalmente aprobado, sino que han llevado a cabo diversas acciones aisladas que consideran avanzan en tal sentido, desarrollando e implementando lo que serían políticas activas en materia de integridad pública, siendo algunas de éstas de sumo interés e importancia para la APN.

Sobre la realización de capacitaciones en materia de integridad pública, si bien la respuesta no detalla capacitaciones llevadas a cabo durante los períodos de gestión 2016 y 2017, el esquema presentado y las actividades llevadas a cabo resultan por demás interesantes y enriquecedoras para el personal del organismo. A su vez, destacan el cumplimiento de lo estipulado por la norma respecto al régimen de obsequios, avanzando también con

capacitaciones en la materia y asesoramiento a los empleados que puedan llegar a tener dudas al respecto y se da difusión del tema al interior de la institución.

Sin embargo, en cuanto al registro de audiencias de gestión de intereses, se observa un claro incumplimiento del organismo, tanto desde un punto de vista normativo, como desde uno operativo. El registro de audiencias es una herramienta de suma importancia en pos de transparentar la gestión e informar de cara a la ciudadanía todas las audiencias solicitadas por terceros. La falencia en tal sentido demuestra a su vez la inoperancia de los órganos de contralor en una institución que tiene formalmente creada un área con competencias en temas vinculados con la ética, la transparencia y la integridad pública.

Con plazos de implementación excesivamente laxos, mencionan que recién durante el mes de junio del corriente se realizó, en forma conjunta con el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda en la sede de Casa Central de la DNV, una capacitación dirigida a los operadores designados como responsables de la carga de audiencias.

Por otro lado, vinculado a la identificación y mapeo de procesos de gestión, si bien destacan el proceso de recepción de denuncias, a partir de la escueta respuesta brindada dan a entender que no tienen mapeados, ni mucho menos documentados, los demás procesos que llevan adelante en la DNV. Algo similar se observa en cuanto a la existencia de un Mapa de Riesgos, ya que, de la contestación obtenida por parte del organismo se desprende que el mismo no cuenta con un Mapa de Riesgos formalizado, e incluso se desconoce (debido a la falta de información) la metodología utilizada tanto para el primer diagnóstico que realizaron en 2016, como la que se prevé utilizar para el análisis de riesgos pautado para 2019<sup>27</sup>. A su vez,

---

<sup>27</sup> Simplemente se menciona, en el documento que presentan como “Planificación 2019”, que para la realización del diagnóstico se tuvo en consideración la normativa aplicable al organismo, los informes de auditoría,

no informan si el abordaje será integral, si se realizará en función de los procesos existentes en la DNV o de que otra forma, que tipos de riesgos se identificarán, cuál será el curso de acción a seguir una vez identificados los mismos, etc. Es decir, abunda una serie de indefiniciones en la materia y se observa desconocimiento sobre la herramienta, su utilidad e importancia.

Sobre la Declaración Jurada de Intereses, pese a describir de manera casi perfecta lo que es la implementación de la misma y su correspondiente tratamiento, de la respuesta vinculada al caso positivo que oportunamente tuvieron se desprende que no se le comunicó la DDJJ de Intereses positiva a la SIGEN, conforme lo instruye el artículo 4º, inciso a), del Decreto 202/17. Tal omisión puede deberse, entre otras cuestiones, a la inexistencia de un procedimiento formal a ejecutar en caso de presentarse circunstancias de este tenor. Por ello la importancia de identificar, mapear y documentar los procesos, a los fines de evitar desvíos e incumplimientos operativos, principalmente cuando de una cuestión normativa se trata.

Por último, si bien describen las acciones realizadas y las capacitaciones llevadas a cabo, no se divisa de la respuesta brindada la existencia de un sistema de prevención vinculado a la presentación de las DDJJ Patrimoniales a través del cual no solo asesorar y/o capacitar, sino también alertar con antelación a los funcionarios obligados. Es decir, el desarrollo de un esquema de pre avisos, por ejemplo, que automáticamente informe a quienes no hayan entregado la correspondiente DDJJ los plazos que deben cumplirse.

---

antecedentes y lo informado en las entrevistas mantenidas con la línea gerencial y agentes de trayectoria en Vialidad.

❖ *Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria*<sup>28</sup> (SENASA)

Partiendo de la primera consulta vinculada a la designación de un Enlace de Integridad Pública, desde el SENASA comunican que actualmente no cuentan con un Enlace designado, mencionando que son los directores de asuntos jurídicos, de recursos humanos y la auditora interna quienes trabajan mancomunadamente con la OA.

Sin embargo, consultados sobre la existencia de un área específica (Dirección, Unidad, etc.) que trabaje y/o aborde temas vinculados a integridad pública, transparencia y ética, desde el organismo afirman que de acuerdo a lo estructura organizativa aprobada mediante Decisión Administrativa N° 1881/18 le corresponde a la Dirección General Técnica y Administrativa en el marco de sus responsabilidades primarias, “ (...) *Actuar como enlace en materia de integridad y ética en el ejercicio de la función pública, brindando asistencia y promoviendo internamente la aplicación de la normativa vigente y de sus sanciones, de conformidad con lo dispuesto por la Autoridad de Aplicación* ”<sup>29</sup> (Nota SENASA).

Respecto a la existencia de un Programa de Integridad aprobado por la institución, informan que por el momento el organismo no cuenta con un Programa, haciendo posterior mención a que su implementación resulta facultativa en atención al artículo 22 de la Ley N° 27.401 de Responsabilidad Penal.

---

<sup>28</sup> Nota e Informe de respuesta: NO-2019-62943880-APN-DGTYA#SENASA y IF-2019-56918466-APN-DRRHH#SENASA.

<sup>29</sup> Vale aclarar que el área en cuestión primeramente debe “*Entender en las actividades de apoyo técnico, administrativo y de servicios del Organismo, como así también en la administración de recursos humanos llevando a cabo su control de gestión. Planificar las acciones para el apoyo técnico y administrativo que se brinden en los Centros Regionales del Organismo*”, pudiéndose entrever que son estas las responsabilidades prioritarias en función de las “Acciones” que la Dirección debe llevar adelante conforme la norma.



A continuación, consultados sobre la implementación de políticas activas en materia de integridad pública, desde la institución destacaron la adopción de las siguientes medidas:

- ✓ La creación de un área de denuncias a cargo de la Dirección de Asuntos Jurídicos.
- ✓ El fortalecimiento del sistema de control y solicitud de las declaraciones juradas patrimoniales sobre los funcionarios alcanzados a cargo de la Dirección de Recursos Humanos.
- ✓ La creación de un canal para el acceso a la información pública a cargo de la Coordinación General de Gestión Documental.
- ✓ El diseño de un Plan Anual de Auditoria mediante el cual se relevan los procesos del organismo, detectando posibles desvíos y proponiendo mejoras al sistema.
- ✓ La confección de un Protocolo sobre Violencia Laboral a cargo de la Dirección de Asuntos Jurídicos.

Ahora bien, ahondando un poco más en la temática, desde el organismo indican que no cuentan con un Plan de Acción Institucional en materia de ética, transparencia y/o integridad pública, manifestando luego que se estaría trabajando en el diseño de un Plan en tal sentido, pese a no dar más información ni indicaciones al respecto. A su vez, también informan que en la actualidad no cuentan con un Código de Ética y/o Conducta específico de la institución, resaltando que el mismo se encuentra en etapa de elaboración (en línea con la respuesta sobre el Plan de Acción).

Por su parte, vinculado a la realización de capacitaciones como lo son las ofrecidas por la OA, desde el SENASA destacan que en noviembre de 2017 junto a esa Oficina realizaron la “Charla: Conflicto de intereses y Régimen de Obsequios - Ley 25.188” para el personal de la institución, a la que asistieron 35 agentes. Por otro lado, mencionan las capacitaciones

ofrecidas por el INAP en la materia, informando las fechas de realización, la cantidad de inscriptos y la cantidad de aprobados.

En cuanto al Régimen de Obsequios a funcionarios públicos, desde la institución manifiestan haber organizado charlas en Casa Central, fomentando también la participación de los agentes en los cursos brindados por el INAP al respecto. Acto seguido, resaltan que los agentes que cumplen funciones dentro de la Unidad Presidencia cumplen estrictamente con el régimen mencionado.

Vinculado al Registro Único de Audiencias de Gestión de Intereses de las autoridades alcanzadas de acuerdo al Decreto 1172/03, desde el SENASA indican que actualmente el organismo no cuenta con un Registro Único de Audiencias de Gestión de Intereses.

Respecto a la identificación y mapeo de los procesos que lleva a cabo la institución en el marco de sus competencias, destacan que en virtud de las decisiones institucionales sobre desburocratización y simplificación de trámites, normativas y registros del SENASA, se está trabajando con la asistencia de los equipos del Ministerio de Producción y Trabajo y de la Secretaria de Modernización Administrativa en los procesos que se proyectan por la interrelación de esos factores. En esta misma línea, a continuación mencionan que el organismo tampoco cuenta con un Mapa de Riesgos.

Por otro lado, consultados sobre la designación de un responsable de Acceso a la Información Pública en el SENASA, informan que cuentan con uno, aclarando que el mismo está a cargo de la Coordinación General de Gestión Documental.

En cuanto a la incorporación de la Declaración Jurada de Intereses en todas las gestiones de compras y contrataciones que lleva adelante el organismo, en función de lo estipulado en el

Decreto 202/17, advierten que a través de la Coordinación General Administrativa se incorporó a los pliegos la obligatoriedad de presentar la misma. En tal sentido, aclaran que por ahora no tuvieron ninguna declaración positiva que represente un potencial conflicto de intereses, no obstante lo cual, en caso de eventualmente recibir alguna, resaltan que la Coordinación aplicará los trámites y procedimientos previsto en el artículo 4° del mencionado Decreto y la Resolución 11-E/17 de la OA.

Por último, en relación a la implementación de un sistema de prevención en cuanto al cumplimiento de los funcionarios que deban presentar anualmente sus Declaraciones Juradas Patrimoniales, desde SENASA hacen hincapié en la existencia de un sistema de control y solicitud de DDJJ Patrimoniales sobre los funcionarios alcanzados, los cuales son advertidos oportunamente de manera documental a través de GEDO<sup>30</sup> respecto a la proximidad del vencimiento de la fecha límite estipulada para presentar declaraciones, a fin de evitar las sanciones que surgen de la normativa en caso de incumplimiento.

#### *Análisis de los indicadores y estado de situación del SENASA*

Las respuestas brindadas por el organismo resultan muy enriquecedoras para el presente análisis debido a las contradicciones observadas y el desconocimiento normativo en muchos casos. Partiendo de la ausencia de un Enlace de Integridad Pública formalmente designado, puede desprenderse primeramente una total ausencia de centralidad operativa en la materia y principalmente una carencia respecto a la existencia de una figura que trabaje específicamente el tema. En tal sentido, si bien le corresponde a la Dirección General Técnica

---

<sup>30</sup> GEDO es una herramienta perteneciente al módulo de operaciones de la Administración Pública Nacional, denominado GDE (Gestión Documental Electrónica).

y Administrativa “actuar como enlace en materia de integridad y ética” de acuerdo a lo indicado por el organismo, no solo no identifican al responsable de esta Dirección General como Enlace, sino que, al evaluar las “Acciones” que debe llevar a cabo la Dirección en función de sus competencias específicas, no se observa justamente en ninguna de ellas el abordaje o la implementación de acciones en materia de integridad, ética o transparencia<sup>31</sup>.

Por su parte, sobre la existencia de un Programa de Integridad y la mención realizada sobre el artículo 22 de la Ley 27.401 de Responsabilidad Penal, de la respuesta brindada se observan dos cuestiones, por un lado, la inexistencia del Programa, mientras que, por otro lado, y mucho más alarmante aún, un desconocimiento de la norma a la que hacen referencia. El artículo 22 de la mencionada Ley estipula lo siguiente: *“Programa de Integridad. Las personas jurídicas comprendidas en el presente régimen podrán implementar programas de integridad consistentes en el conjunto de acciones, mecanismos y procedimientos internos de promoción de la integridad, supervisión y control, orientados a prevenir, detectar y corregir irregularidades y actos ilícitos comprendidos por esta ley. El Programa de Integridad exigido deberá guardar relación con los riesgos propios de la actividad que la*

---

<sup>31</sup> Decisión Administrativa N° 1881/18, Anexo II, DGTA – Acciones: 1. Coordinar la ejecución de las actividades vinculadas con la gestión contable, económico-financiera, patrimonial y de servicios, necesarias para el funcionamiento del Organismo; 2. Coordinar la política de recursos humanos; 3. Atender en el despacho, seguimiento y archivo de la documentación administrativa, determinando para cada trámite las unidades de la jurisdicción con responsabilidad primaria para entender en el tema respectivo. Controlar el sistema de calidad para la atención ciudadana en todas las dependencias del Organismo y los sistemas de gestión de la información; 4. Coordinar las actividades de tecnología de la información del Organismo, incluyendo la infraestructura de equipamiento, software y de comunicaciones de datos y de voz, los sistemas de información y las tecnologías asociadas; 5. Intervenir en el marco de sus competencias en la implementación y seguimiento de los Convenios de Cooperación y Asistencia Técnica y la administración de programas, celebrados por el Organismo; 6. Coordinar el estudio y propuesta de actualización de las tasas y aranceles por los servicios que presta el Organismo y las acciones inherentes a la registración operativa y contable de los créditos del Organismo en concepto de ingresos por aranceles, tasas, contribuciones, multas y/o perjuicios fiscales determinados por acto administrativo firme, emitiendo los pertinentes certificados de deuda; 7. Entender y coordinar técnica y administrativamente a las Coordinaciones Regionales Administrativas (TIPO) en el interior del país y a la Coordinación Administrativa de Laboratorio de la Dirección General de Laboratorios y Control Técnico, en lo que respecta a la organización y control de sus tareas como asimismo en la ejecución presupuestaria, atento los requerimientos efectuados.

*persona jurídica realiza, su dimensión y capacidad económica, de conformidad a lo que establezca la reglamentación” (artículo 22).* Como puede observarse, se hace mención específicamente a las personas jurídicas comprendidas en este régimen, las cuales en función del artículo 1° de la norma en cuestión son “(...) *personas jurídicas privadas, ya sean de capital nacional o extranjero, con o sin participación estatal” (artículo 1°),* hecho que claramente no aplica para el SENASA como organismo descentralizado de la Administración Pública Nacional, dependiente del actual Ministerio de Producción y Trabajo, específicamente de la Secretaría de Gobierno de Agroindustria, atento lo expresado en el Decreto 174/18.

Respecto a la implementación de políticas activas en materia de integridad pública, pese al detalle de ciertas medidas adoptadas por parte de la institución, se observa nuevamente la existencia de ciertas acciones aisladas, dispersas al interior del organismo y en cabeza de diversas áreas, de las cuales ninguna es la que (atento la estructura del órgano) tiene la responsabilidad en la materia, siendo incluso algunas de estas medidas tareas específicas que las áreas deben llevar a cabo en el marco de sus competencias, tal como el diseño de un Plan Anual de Auditoría por parte de la UAI.

Un mismo proceder esquivo por parte del organismo se divisa cuando se les consulta acerca de la existencia de un Plan de Acción Institucional en materia de ética, transparencia y/o integridad pública, y la aprobación de un Código de Ética y/o de Conducta específico que rija el accionar de todas las personas que allí se desempeñan laboralmente. Simplemente atinan a responder que ambas cuestiones estarían en etapa de elaboración y que se estaría trabajando en tal sentido, sin embargo, no mencionan detalles, plazos, avances, responsables,

metodología, ni nada que pueda dar cuenta de un efectivo trabajo en tal sentido, que debería claramente abordar claramente la Dirección General que tiene competencias a tal fin.

Por otro lado, en relación a las capacitaciones ofrecidas por la OA en la materia, al margen de las ofrecidas por el INAP a las cuales se inscribe el personal en función de sus intereses, se desprende no solo la ausencia de lo que podría ser una planificación de capacitaciones en la temática, sino también la ausencia de una coordinación con la OA en tal sentido, habiendo llevado a cabo un único encuentro hace casi dos años, al que asistieron solamente unas 35 personas de la institución, según indicaron.

Ahora bien, cuando se expalan sobre el Régimen de Obsequios a funcionarios públicos, mencionan haber realizado charlas vinculadas al tema en cuestión, pese a haber mencionado en la respuesta anterior que se realizó una única charla (en formato capacitación) donde se abordó esta temática puntual, entre otras. A su vez, destacan únicamente el cumplimiento de los agentes que se desempeñan en la Unidad Presidencia, dejando entrever de mínima un desconocimiento respecto a la implementación del régimen en cuestión sobre todas las demás áreas de la institución<sup>32</sup>.

Vinculado al Registro Único de Audiencias de Gestión de Intereses de las autoridades alcanzadas, demuestran nuevamente no solo un incumplimiento normativo, sino también un desconocimiento de la norma. Por ello, resulta importante aclarar en este sentido que no es el organismo quien debe contar con un Registro, sino que debe dar cumplimiento a lo estipulado en la norma en cuestión, dando de alta a los funcionarios alcanzados en función del cargo que ocupan, designando a los operadores que tendrán la responsabilidad de cargar

---

<sup>32</sup> Se habla de un desconocimiento respecto a la implementación de mínima, porque podría entenderse también que dicha obligación no es cumplida por la totalidad del organismo.

las audiencias en el sistema y llevando a cabo los correspondientes registros atendiendo lo estipulado por el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda como autoridad de aplicación.

En ambos casos detallados anteriormente se observa, entre otras cuestiones, la ausencia de procesos y procedimientos claros que atentan directamente en la lógica de funcionamiento del organismo, vinculándose ello con la ausencia de los procesos del organismo claramente identificados y la correspondiente inexistencia de un Mapa de Procesos. En tal sentido, resulta importante aclarar que ni siquiera son claros cuando hacen mención a “procesos que se proyectan por la interrelación de esos factores”, demostrando así desconocimiento sobre el tema. Claro está también, en esta línea, no solo la inexistencia de un Mapa de Riesgos de la institución, sino la ausencia de lineamientos e insumos básicos que tengan la finalidad de avanzar en tal dirección.

Coincidentemente, si bien resaltan la incorporación de la Declaración Jurada de Intereses en todas las gestiones de compras y contrataciones llevadas a cabo por el organismo, nuevamente es oportuno poner de relieve la ausencia de un procedimiento interno al cual recurrir y en función del cual operar, en caso de presentarse una DDJJ de Intereses positiva, pudiendo ello afectar de manera directa el funcionamiento de la institución.

En cuanto a la existencia e implementación de un sistema de prevención vinculado a las DDJJ Patrimoniales, si bien se observa cierta mecánica de funcionamiento que tiene la finalidad de evitar el no cumplimiento por parte de los funcionarios alcanzados, la misma podría resultar débil y endeble al no contar con un esquema y/o sistema más incisivo vinculado al tema en cuestión, que a su vez forme parte de una política en materia de integridad con lineamientos

claros de acción hacia el interior de la institución, por ejemplo, a través de la capacitación sobre la importancia de la presentación y la finalidad de las DDJJ Patrimoniales a los agentes obligados.

Por último, pese a destacar que cuentan con un responsable de acceso a la información pública en la institución, el mismo se encuentra en un área desconectada de aquella que tiene incumbencia en los temas de integridad pública según la estructura vigente.

❖ *Ente Nacional Regulador de la Electricidad*<sup>33</sup> (ENRE)

Aclarando primeramente que desde el Ente no dieron tratamiento, ni mucho menos respuesta al pedido original de acceso a la información pública realizado, luego del correspondiente reclamo en función del artículo 15 de la Ley 27.275 de Derecho de Acceso a la Información Pública, se obtuvo respuesta del organismo en cuestión.

De las contestaciones por parte del ENRE, sobre la designación de un Enlace de Integridad Pública en el organismo, informan que no hay un área específica designada. A su vez, sobre la existencia de un área específica que trabaje y/o aborde temas vinculados a integridad pública, transparencia y ética, indican que es la Unidad de Relaciones Institucionales la que tiene a su cargo la tramitación de las solicitudes de acceso a la información pública y transparencia activa.

A continuación, son taxativos cuando advierten que no cuentan con un Programa de Integridad ni con políticas activas en materia de integridad pública. Por su parte, respecto a

---

<sup>33</sup> Nota de respuesta: NO-2019-66505842-APN-RI#ENRE.



la existencia de un Plan de Acción Institucional en materia de ética, transparencia y/o integridad pública, desde el organismo señalan que se presentaron ante la OA para incluir en el Plan Nacional Anticorrupción 2019-2023 dos iniciativas, que luego se incorporaron en dicho Plan en el marco del Decreto N° 258/19.

Sobre la aprobación de un Código de Ética y/o de Conducta, destacan que el ENRE cuenta con un Reglamento de Personal aprobado por Acta de Directorio N° 199 del 30/11/95, que incluye un párrafo referido al trabajo que se debe realizar para que las tareas del organismo se desarrollen dentro de un marco de respeto hacia el personal, así como de respeto de dicho personal entre sí y hacia terceras personas, mencionando luego que asimismo el Ente observa el Código de Ética de la Función Pública, de cumplimiento obligatorio para todo el personal.

Por otro lado, consultados sobre el tema capacitaciones en general y las ofrecidas por la OA en particular, informan que el ENRE cuenta con un Plan Estratégico y un Plan Anual de Capacitación relacionados ambos con los temas sustantivos del organismo. Asimismo, la división de RRHH y Capacitación del organismo hace difusión interna de los cursos ofrecidos por el INAP, entre los que se incluyen temas propuestos por la OA.

En cuanto al Régimen de Obsequios indican que, si bien no existe un procedimiento formal en la institución, lo dispuesto en el Decreto respecto de los obsequios ha sido comunicado a todos los funcionarios del Ente a los efectos de su cumplimiento. Por su parte, señalan que el Registro Único de Audiencias de Gestión de Intereses es realizado por las secretarías de los directores y de cada uno de los funcionarios alcanzados por la norma.

Ahora bien, vinculado a la identificación y mapeo de los procesos que se llevan a cabo en función de sus competencias, el Ente cumple en informar que los procesos de control de las

unidades organizativas del organismo están identificados y mapeados, y cuentan con la aprobación del Directorio mediante la Resolución ENRE N°21/15, Acta N° 1350, pudiéndose encontrar el Mapa de Procesos en las páginas 18 a 21 de la mencionada Resolución.

No obstante lo expuesto, pese a tener procesos identificados y mapeados, el ENRE no cuenta con un Mapa de Riesgos. Sin embargo, indican que la UAI del organismo realiza, a los efectos de definir su Planificación Estratégica, una identificación de los procesos que lleva adelante el ENRE, asociando un nivel de riesgo en función de la metodología de Análisis de Riesgo planteada por la SIGEN, para lo que es la clasificación de los proyectos de la UAI exclusivamente.

Vinculado a la identificación de un responsable de acceso a la información pública, el Ente reconoce en tal sentido a la Jefa de la Unidad de Relaciones Institucionales, siendo nombrada el 28/3/2019 por Instructivo N° 4/19.

Por su parte, en lo que respecta a lo previsto en el artículo 3° del Decreto N° 202/2017 en cuanto a la obligatoriedad de presentar una Declaración Jurada de Intereses, indican que la División de Compras y Contrataciones controla su cumplimiento como parte de su procedimiento de trabajo, incluyendo de esta forma la DDJJ de Intereses pertinente en los pliegos. En línea con ello, señalan que al momento no se presentaron DDJJ de Intereses positivas.

Por último, consultados sobre la existencia de un sistema de prevención en cuanto al cumplimiento de los funcionarios que deban presentar anualmente sus Declaraciones Juradas Patrimoniales, informan que el Ente da cumplimiento a la normativa y los plazos que se

establecen a través de la OA, los cuales son puestos en conocimiento de los funcionarios declarantes en cada oportunidad.

### *Análisis de los indicadores y estado de situación del ENRE*

Creado en el año 1992 por medio del artículo 54 de la Ley N° 24.065 sobre el Régimen de la Energía Eléctrica, el Ente Nacional Regulador de la Electricidad como organismo descentralizado dependiente de la Secretaría de Gobierno de Energía del Ministerio de Hacienda de la Nación es uno de los organismos abordados más endeble y atrasados en la materia que nos compete. Desde el momento en que tuve que avanzar con un reclamo debido al incumplimiento por parte del organismo de lo estipulado en la Ley de Acceso a la Información Pública respecto a plazos, similar a lo ocurrido con el MIOPyV, a priori se divisa un tratamiento y un abordaje de la temática en cuestión que reviste cuanto menos una serie de falencias operativas.

En tal sentido, no solo no cuentan con un Enlace de Integridad Pública designado que se desempeñe en algún área específica con competencias y funciones asignadas, sino que de la respuesta se desprende el desconocimiento de la figura en cuestión desde el momento en que se les consulta por el Enlace y simplemente responden que no hay un “área específica designada”, sin más referencias o aclaraciones.

Lo mismo ocurre respecto al Plan de Acción Institucional, cuando solo mencionan dos iniciativas propuestas en el marco de la elaboración del Plan Nacional Anticorrupción 2019-2023. Adoptando una respuesta similar a la vertida por el MSyDS, como se mencionó oportunamente, se entrevisté básicamente la ausencia de una planificación interna que se

manifiesta en la inexistencia de un Plan de Acción Institucional en materia de ética, transparencia y/o integridad pública propio. Algo que se ve con mayor claridad al momento de indicar el Ente que no cuenta con un Programa de Integridad, ni con políticas activas en la materia.

Por su parte, en relación a las capacitaciones llevadas a cabo y/o planificadas, si bien hacen referencia al PAC (Plan Anual de Capacitaciones, elaborado generalmente por todos los organismos) y a la difusión de los cursos ofrecidos por el INAP, nunca aclaran ni hacen referencia a la realización de capacitaciones en materia de integridad pública, como son las ofrecidas por la OA. Mucho menos referencias la cantidad de gente capacitada en tal sentido, ni las fechas en que se habrían realizado, motivo por el cual, podría concluirse que no existe un plan de capacitaciones en este sentido.

Algo similar puede observarse con el Régimen de Obsequios, el Registro de Audiencias de Gestión de Intereses y la Declaración Jurada de Intereses, ya que, si bien destacan que se informó al interior del Ente al respecto y se estaría dando cumplimiento a lo normado, en todos los casos manifiestan no contar con un procedimiento establecido ni hacen mención a los lineamientos que debería adoptar cualquier funcionario en caso de tener que proceder con alguna de estas cuestiones.

Ahora bien, ello resulta un tanto llamativo en el entendido que es un organismo que tiene documentados y mapeados sus procesos de gestión conforme lo indican en su Nota de respuesta. No obstante, puede observarse que la aprobación por parte del Directorio data del año 2015, motivo por el cual, podría concluirse que carecen de estos procesos y procedimiento por ser producto los mismos de legislación reciente en cuanto a su

implementación. De todas formas, si bien no es tema de investigación del presente trabajo, resulta cuanto menos llamativo y/o cuestionable el hecho de que durante los últimos años de gestión no se haya actualizado el documento contenedor de los procesos del Ente, con su correspondiente Mapa de Procesos, atendiendo principalmente los cambios recientes acaecidos al interior de la APN desde todo punto de vista, por ejemplo, la informatización de la gestión pública.

En línea con lo expuesto, siendo un organismo con procesos identificados y mapeados, el hecho de no contar con un Mapa de Riesgos representa una clara falencia y un asunto pendiente por parte del ENRE, que de todas formas ellos mismos reconocen cuando indican que de las dos iniciativas presentadas en el marco del Plan Nacional Anticorrupción 2019-2013, una de ellas es la elaboración de un "Mapa de Riesgos del Ente Nacional Regulador de la Electricidad" vinculado particularmente a los riesgos asociados a posibles hechos de corrupción. Sobre la mención a la Matriz de Riesgos elaborada por la UAI de la institución en función de sus competencias y de acuerdo a lo exigido por la SIGEN como su Órgano Rector, como se señaló también para el caso del MSyDS, es una cuestión propia de las UAI que utilizan para realizar su plan de auditorías con posterioridad, atendiendo las áreas y/o procesos donde hacer foco. Empero, bajo ningún punto de vista esto puede ser considerado como un Mapa de Riesgos de un organismo descentralizado o de un Ministerio.

Por otro lado, acerca de la existencia de un sistema de prevención vinculado al tema Declaraciones Juradas Patrimoniales, pese a mencionar que se da cumplimiento a lo normado, no informan respecto a la implementación de ningún esquema preventivo en tal sentido que capacite, informe, de avisos y opere con el objeto de evitar el incumplimiento de los funcionarios obligados, tanto en la presentación como en las fechas.

Por último, a diferencia de lo ocurrido con el Enlace de Integridad, manifiestan tener formalmente designado un responsable de acceso a la información pública que trabaja también con las cuestiones vinculadas al artículo 32 sobre Transparencia Activa de la Ley 27.275 de Derecho de Acceso a la Información Pública.

En cuanto al Código de Ética y/o de Conducta, simplemente destacan la existencia de un párrafo en un Reglamento de Personal aprobado por Directorio, que data del año 1995, a través del cual instan a desarrollar las tareas dentro de un marco de respeto hacia el personal, así como de respeto de dicho personal entre sí y hacia terceras personas. Al margen de esta cuestión, se observa la carencia de un Código propio, específico del organismo, tomando de referencia según indican el Código de Ética de la Función Pública, siendo el mismo de carácter genérico para toda la APN.

➤ *Agencia de Administración de Bienes del Estado, un abordaje presencial*

Con el objeto de ahondar en la materia, me pareció importante y enriquecedor para la investigación el estudio empírico y posterior análisis de un caso dado en la APN en primera persona, es decir, in situ. Para ello fue seleccionada, en función de sus competencias y teniendo en cuenta las motivaciones anteriormente descritas, la Agencia de Administración de Bienes del Estado (en adelante AABE), siendo éste un organismo descentralizado en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

A tal fin, se avanzó en la realización de una entrevista presencial al Director General de Administración, luego de conocer que se encuentra bajo su órbita la implementación de diversas acciones en materia de integridad pública. De la misma se obtuvieron una serie de

anotaciones y apuntes acerca de la lógica estructurante adoptada al interior de la institución, así como del abordaje encarado.

A continuación, se procederá con la descripción de los temas más relevantes, en función de las argumentaciones esgrimidas y la finalidad del presente trabajo.

Desde la AABE destacan que durante la presente gestión (de fines de 2015 a la fecha), las actuales autoridades del organismo comenzaron a gestionarlo en función de las competencias específicas que le fueron asignadas oportunamente, a saber, la administración de los bienes del Estado Nacional (en adelante ENA).

Sin embargo, resaltaron que no fue hasta mediados de 2017 cuando, a raíz de una situación que configuró conflicto de intereses de acuerdo a lo estipulado en el Decreto 202/17, se le dio intervención a la OA con el objeto de dar cumplimiento a lo normado.

Fue a partir de entonces que la OA instó a las autoridades del organismo a designar una persona que oficie como Enlace de Integridad Pública entre éste y la OA<sup>34</sup>, teniendo como principales funciones las de:

- ✓ Fortalecer la articulación de las políticas de integridad.
- ✓ Establecer canales de comunicación más efectivos.
- ✓ Promover estándares, intercambiar buenas prácticas y facilitar la comunicación en el ámbito nacional e internacional de los avances y los desafíos que se tienen en esta temática tan relevante para el desarrollo.

---

<sup>34</sup> Nota NO-2017-09758039-APN-OA#MJ: “(...) Asimismo, con el fin de fortalecer la articulación de las políticas de integridad en nuestro país y establecer canales de comunicación más efectivos, le solicitamos tenga a bien designar un “Enlace de Integridad Pública” en el marco de su organismo (...)”.

En tal sentido, la aparición de la figura de Enlace de Integridad Pública<sup>35</sup> supuso la puesta en marcha de mecanismos al interior del organismo, y la adopción de determinadas medidas y/o políticas de integridad que hasta el momento no se encontraban configuradas en ningún documento que oficie de guía o modelo. Por ello, desde la AABE manifestaron esta misma cuestión como algo problemático en cierto punto debido al desconocimiento imperante, como también algo desafiante por otro lado.

Según indicaron, la falta de institucionalización de esta figura, de información respecto a su proceder y de lineamientos de acción, supuso un margen de maniobra discrecional, quedando a merced de la voluntad de las autoridades de turno el hecho de avanzar con el tema en cuestión, el de la integridad pública<sup>36</sup>, siendo tal el punto que levanta el organismo cuando describe la experiencia atravesada.

Continuando con la descripción detallada, fue a mediados de 2017 cuando el organismo informó a la OA sobre la designación de un Enlace de Integridad Pública, comenzando así a desandar un camino desconocido tanto para la AABE, como para la figura del Enlace en su vínculo con esa Oficina.

Si bien desde un punto de vista operativo el Enlace reporta directamente a la Dirección General de Administración, no contando así con un área específica en la estructura

---

<sup>35</sup> Como oportunamente se desarrolló, ésta es una figura nueva utilizada por la OA que no cuenta con una formalización desde el punto de vista normativo, sin embargo, al ahondar un poco más en el tema, desde la Agencia informaron también sobre la existencia de la Nota NO-2019-24405513-APN-OA#MJ a través de la cual la OA destaca entre otras cuestiones que “(...) en cumplimiento de las Convenciones Internacionales de Lucha contra la Corrupción ratificadas por el Estado Nacional, la Oficina Anticorrupción impulsó la creación de una red de enlaces de integridad pública en la Administración Pública Nacional solicitando la designación de un contacto dentro de sus organizaciones para actuar como Enlace de Integridad Pública (...)”.

<sup>36</sup> Según manifestó el organismo, esto fue claramente visible en un 1er (y único) Encuentro de Enlaces de Integridad Pública organizado por la OA recién en 2018, cuando se observaron diversas situaciones tales como: la ausencia de organismos que eran ajenos a las acciones llevadas a cabo; la presencia de organismos con desconocimiento sobre el tema; la presencia de pocos organismos más interiorizados y que ya venían trabajando en la temática de manera coordinada con la OA, entre ellos, la AABE.



organizacional, en el organismo hacen especial mención al importante apoyo por parte de las máximas autoridades de la Agencia a esta persona en particular, y la iniciativa en general, obteniendo por ello el Enlace un significativo marco de contención y legitimidad para llevar adelante las propuestas en las que fue trabajando.

Dichas propuestas, informaron que se cristalizaron primeramente en la elaboración de un Plan de Acción Institucional (en adelante PAI) en materia de integridad pública, el cual según mencionaron tiene como fin tanto el fortalecimiento y la transparencia de la gestión, así como también velar por el accionar ético de quienes se desempeñan laboralmente en el organismo. En última instancia, destacan que se pretende aportar al trabajo diario de concientización y prevención en temas delicados como lo son los conflictos de intereses y la corrupción, entre otros.

El PAI fue oportunamente presentado a todas las autoridades de la institución con el objeto de poner en conocimiento de las mismas el trabajo realizado y las acciones que se preverían llevar a cabo. Estas acciones enmarcadas en el PAI, según indicaron, son:

- ✓ Firma de una *Declaración de Compromiso* en materia de integridad pública por parte de las máximas autoridades del organismo, la cual fue luego suscripta por las autoridades.
- ✓ Diseño e implementación de un *Plan de Comunicación Interna* con el fin de lograr una efectiva difusión tanto del PAI, como de la normativa vigente en la materia.
- ✓ Instancias de *Capacitación Continua* a todo el personal del organismo para lograr un conocimiento más acabado de la normativa y su correcta aplicación. Avanzando con todas las capacitaciones ofrecidas por la OA, así como con capacitaciones en la materia ofrecidas por el INAP.

- ✓ Esquema inicial de *Gestión de Riesgos* como insumo necesario para la posterior realización de un Mapa de Riesgos del organismo, donde se definieron una serie de responsables primarios y responsables operativos en función de los riesgos inmediatos a contemplar y mitigar.
- ✓ Operatividad a través de procedimientos vinculados con los *Registros*, atendiendo lo dispuesto por la normativa vigente, específicamente referido al Registro de Obsequios, al Registro de Viajes Financiados por Terceros y al Registro Único de Audiencias de Gestión de Intereses.
- ✓ Sistema de alertas y avisos respecto a la presentación de las *Declaraciones Juradas Patrimoniales* por parte de los funcionarios alcanzados, con el fin de evitar incumplimientos en los plazos previstos.
- ✓ Aprobación de un *Código de Ética* con el propósito de enunciar las normas y principios éticos que deben guiar la conducta y actividad de todas las personas que se desempeñan laboralmente dentro del organismo, buscando promover y fomentar la creación de un clima de confianza en torno al accionar del mismo, y actuando como un inhibidor de malas prácticas que puedan llegar a surgir en el ámbito laboral.
- ✓ Implementación del Decreto 202/17 sobre *Conflicto de Intereses* a partir de un trabajo coordinado realizado con la Unidad de Auditoría Interna (en adelante UAI), donde se identificaron los procesos que en función de sus competencias deben proceder a la incorporación de instancias de control en los procedimientos correspondientes y así gestionar adecuadamente potenciales conflictos de intereses. Es así como, en cada uno de estos procedimientos, prevén una instancia en la cual se le solicita a la contraparte la presentación de la correspondiente Declaración Jurada de Intereses.

- ✓ Puesta en marcha de una *Campaña de Transparencia* de cara a la ciudadanía con el objeto de informar las acciones llevadas a cabo, las herramientas utilizadas y ahondar en la percepción de una gestión más transparente.
- ✓ *Participación Activa* en diversos encuentros esporádicos organizados por la OA (en ocasiones de manera conjunta con la OCDE), así como también en diversas actividades vinculadas con la temática que son organizadas eventualmente por alguna otra institución u ONG.
- ✓ Designación de un responsable, un suplente e implementación de mecanismos de *Acceso a la Información Pública* con el fin de lograr una gestión cada día más transparente y abierta de cara a la ciudadanía, de manera coordinada con el equipo de la AAIP, en cumplimiento del artículo 32 sobre Transparencia Activa de la Ley 27.275 de Derecho de Acceso a la Información Pública.
- ✓ Elaboración de un *Mapa de Riesgos* del organismo con la correspondiente identificación de los principales riesgos que presenta cada proceso del mismo en el marco de su gestión cotidiana, evaluando así, a partir de determinadas variables, el grado de impacto y la probabilidad de ocurrencia de los riesgos identificados para luego, en función de ello, trabajar activamente en los mitigantes necesarios<sup>37</sup>.

A su vez, desde la institución destacaron la figura del Enlace de Integridad Pública como nexo con la OA que también cumple, entre otras cuestiones, la función de asesor respecto a determinados temas específicos, y oficia como referente de consulta de todos los empleados

---

<sup>37</sup> Destacaron desde la AABE que actualmente se encuentran diseñando y planificando lo que será el Plan de Mitigantes y Contingencias del organismo, en función del Mapa de Riesgos, el cual prevén aprobar a fin de 2019 e implementar el próximo año.

del organismo a los fines de evacuar eventuales consultas que, en algunas ocasiones, ameritan incluso la intervención formal de la OA.

### *Análisis y estado de situación de la AABE*

No obstante la descripción y el detalle brindado por el organismo, tanto la aparición de la figura del Enlace de Integridad Pública como la adopción de medidas vinculadas a temas como lo son la ética, la transparencia y la integridad pública, fueron producto de una cuestión reactiva frente a una situación dada en la gestión cotidiana que los encaminó en tal sentido, no siendo las mismas producto de una política planificada en la materia, instruida por un órgano rector como autoridad de aplicación a través de lineamientos de gestión.

Si bien la AABE muestra indicios de un trabajo llevado a cabo con un nivel de detalle más exhaustivo y minucioso, en comparación al universo de ministerios y organismos descentralizados consultados (a excepción de la DNV que también demostró importantes avances), en todo momento se dejó entrever que en su gran mayoría las acciones diseñadas e implementadas por parte de la Agencia respondieron a iniciativas propias que fueron promovidas y estimuladas tanto por parte de las autoridades de la institución, como por parte del Enlace.

A su vez, pese a los avances logrados, se muestran consientes de los desafíos pendientes y, según ellos, el largo camino que queda por recorrer vinculado a esta cuestión que tan atravesada se encuentra por asuntos de raigambre cultural de todos y cada uno de los funcionarios que allí se desempeñan laboralmente. Sin embargo, igualmente divisan y manifiestan la carencia de lineamientos de acción impartidos por un órgano competente, que opere como centralizador de la temática, no solo a través de acciones aisladas y/o

esporádicas, sino como garante real de una política en materia de integridad pública impartida a toda la APN.

➤ *Síntesis comparada de los casos de estudio abordados*

En virtud de visualizar esquemáticamente la información del presente capítulo, atendiendo los indicadores seleccionados, se presenta el siguiente cuadro de doble entrada contemplando las siguientes opciones posibles: SÍ – NO – II (Información Insuficiente<sup>38</sup>).

	MSyDS	MIOPyV	MPyT	DNV	SENASA	ENRE	AABE
<b>Enlace de Integridad Pública</b>	II	SÍ	SÍ	SÍ	NO	NO	SÍ
<b>Área específica en organigrama</b>	II	NO	NO	SÍ	II	NO	NO
<b>Programa de Integridad</b>	NO	NO	NO	II	NO	NO	NO
<b>Políticas activas en materia de integridad</b>	II	II	NO	SÍ	II	NO	II
<b>Plan de Acción Institucional</b>	NO	NO	NO	SÍ	NO	NO	SÍ
<b>Código de Ética y/o de Conducta</b>	NO	NO	NO	SÍ	NO	NO	SÍ
<b>Capacitaciones en materia de integridad</b>	NO	II	NO	SÍ	II	NO	SÍ
<b>Régimen de obsequios</b>	II	II	II	SÍ	II	II	SÍ
<b>Registro de audiencias</b>	SÍ	SÍ	II	NO	NO	II	SÍ
<b>Identificación y mapeo de procesos</b>	II	NO	NO	NO	NO	SÍ	SÍ

<sup>38</sup> Se entiende como “Información Insuficiente” a toda aquella respuesta que por su naturaleza y/o contenido no representa una definición contundente de la que pueda extraerse una lógica binaria que represente ya sea un “sí”, como un “no”.

<b>Mapa de Riesgos</b>	NO	NO	NO	II	NO	NO	SÍ
<b>Responsable Acceso a la Información Pública</b>	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
<b>DDJJ de Intereses</b>	II	II	NO	II	II	II	SÍ
<b>Sistema de prevención - DDJJ Patrimoniales</b>	II	NO	NO	II	II	NO	SÍ

Ahora bien, de la información recabada y en función del ordenamiento esquemático que permite plasmar el cuadro elaborado, al momento de vincular los indicadores seleccionados con las instituciones de la APN abordadas en la presente investigación se pueden observar una serie de cuestiones que redundan principalmente en dos temas, la insuficiencia en la información brindada y la inexistencia de acciones aplicadas en diversos casos concretos.

Mientras que en todos los casos se pone de manifiesto que los ministerios y organismos descentralizados cuentan con sus respectivos responsables de acceso a la información pública designados, no ocurre lo mismo respecto a la designación de los enlaces de integridad pública, observándose en dos casos directamente la ausencia de tal figura y en otro caso puntual el sobredimensionamiento a través de múltiples actores identificados para un mismo fin.

Esta misma lógica se manifiesta y reproduce en lo que son las estructuras organizacionales de las instituciones, es decir, sus organigramas operativos. Solamente uno de la totalidad de la muestra cuenta con un área específica que trabaja con temas vinculados a la ética, la transparencia institucional y la integridad pública, con sus respectivas funciones y competencias asignadas. Por ello no resulta extraño que ninguna de las instituciones

abordadas pueda dar cuenta de la existencia, la elaboración y posterior aprobación de un Programa de Integridad como eje rector al interior de las mismas.

Lo mismo ocurre respecto a la implementación de un Plan de Acción Institucional o simplemente de políticas activas en la materia, observándose que son dos los organismos que avanzaron en tal sentido, mientras que el resto no lo ha hecho o ha demostrado insuficiencia en sus respuestas, con carencia de contenido y confusión o desconocimiento en muchos casos. Algo similar a lo ocurrido en cuanto a la aprobación de un Código de Ética y/o de Conducta específico por parte de las instituciones, atendiendo sus funciones y competencias asignadas, desde el momento en que fueron solo dos de éstas las que avanzaron en esta línea.

Por su parte, vinculado a la identificación y mapeo de procesos de gestión, se recogen diversas respuestas a través de las cuales indican algunas instituciones que efectivamente implementaron este tipo de metodología Y otras directamente mencionan no haberlo hecho, sin embargo, en ciertos casos las instituciones demuestran una importante ambigüedad en sus respuestas, siendo realmente complejo con dicha información insuficiente dar cuenta del tema. Por otro lado, sí demuestran una seria falencia respecto a la existencia de un Mapa de Riesgos como herramienta, contando una sola de las instituciones con este sistema de riesgos en su lógica operativa de funcionamiento. Sistema el mismo que podría entenderse como de prevención, entre otras cuestiones, tal como lo es el vinculado a las declaraciones juradas patrimoniales, del que se observa que solamente una institución estaría implementando un esquema en tal sentido, mientras que tres de ellas brindan información insuficiente respecto al tema y las otras tres directamente no implementan nada en este sentido.

Desde un punto de vista normativo, vinculado con cuestiones operativas de implementación claro está, se observan tanto falencias respecto al régimen de obsequios, al registro de audiencias y a la incorporación de la declaración jurada de intereses en las gestiones de compras y contrataciones, como así también incumplimientos por parte de algunas de las instituciones relevadas de las normas en cuestión.

Esto mismo, independientemente de a otras cuestiones, podría atribuírsele a la ausencia de capacitaciones sobre estos temas puntuales a todo el personal que revista en la institución. Frente a la consulta sobre la existencia de capacitación continua en materia de integridad pública, es llamativo que la mayoría de los entes relevados no cuenten con un plan o un esquema en esta línea, pudiéndose observar únicamente ello en dos de los mismos. La capacitación entendida como un todo, que aborda con integralidad la materia en cuestión, considero que es un indicador de suma relevancia como parámetro de medida relacionado al conocimiento y a la importancia asignada al tema.

Por su parte, resulta asimismo menester para el presente trabajo aclarar que, cuando se observa una respuesta esquiva frente a determinada consulta, que hace simplemente mención a alguna norma, que no responde en concreto lo que se pregunta y/o que contiene información realmente insuficiente, por parte de cualquiera de las instituciones abordadas, se entiende que ello podría representar en última instancia tanto una falencia, como una carencia frente a determinado tema puntual. Con el objeto de “responder algo”, se termina cayendo en una definición genérica y ambigua que no hace más que demostrar la ausencia (o incluso inexistencia) de una política, de acciones y/o de medidas por parte de la institución en tal sentido, es decir, la imposibilidad de dar una contestación concreta que satisfaga determinada consulta realizada.



No obstante lo anteriormente mencionado, resulta asimismo de suma importancia tener en cuenta lo que se conoce científicamente como un “argumentum ad ignorantiam”, siendo esta una lógica de razonamiento y argumentación basada en la falta de conocimiento (en la ignorancia) y no en la existencia del mismo. Sin embargo, pese a esta aclaración, considero de todas formas que ello no aplicaría directamente para los casos puntuales descritos. Es decir, si bien *“la ausencia de evidencia no es evidencia de ausencia”* según Carl Sagan, podría entenderse en estos casos puntuales que tanto la no respuesta, como la respuesta con información insuficiente, configuran una respuesta en sí misma de gran relevancia. Algo que podría interpretarse como silencio o ambigüedad de la administración<sup>39</sup>, conlleva necesariamente asociada una respuesta que es la omisión por parte del Estado o, tal vez, la información parcial<sup>40</sup> como se ha observado en muchos casos.

---

<sup>39</sup> Artículo 10 de la Ley 19.549 de Procedimiento Administrativo.

<sup>40</sup> Artículos 12 y 13 de la Ley 27.275 de Derecho de Acceso a la Información Pública.

## **Capítulo 4: Lineamientos de Buen Gobierno en materia de Integridad Pública Político-Institucional**

Considerando la experiencia recogida y en función del relevamiento anteriormente detallado, resultaría tanto novedoso como principalmente necesario, la elaboración y posterior aprobación por parte de la APN de “Lineamientos de Buen Gobierno en materia de Integridad Pública Político-Institucional” a través de los cuales estipular principios y buenas prácticas, recoger lo acaecido en la temática a nivel nacional e internacional, diseñar un marco institucional desde el cual definir y promover estándares generales, y fijar las expectativas con relación a cómo se espera que la APN se organice y gestione en materia de integridad, entre otras tantas cuestiones.

Se trata de fomentar una propuesta de acción concreta que pretenda elevar los estándares de integridad pública a nivel nacional y concientizar al sector público acerca de la importancia de adoptar una política pública en este sentido, promoviendo así una mejor gestión de los recursos y generando con posterioridad, en cabeza del Órgano Rector que se defina, el desarrollo y promoción de una red que tenga como finalidad principal el intercambio de experiencias y la capacitación continua. Se trata de generar una propuesta que pueda plasmarse en la legislación local y sirva de guía a implementar y ejecutar por parte de la APN, mediando con posterioridad el contralor de los correspondientes organismos de control del Sector Público Nacional<sup>41</sup> (en adelante SPN).

---

<sup>41</sup> Como referencia puede tomarse la Decisión Administrativa N° 85 de fecha 9 de febrero de 2018, a través de la cual se aprobaron los “Lineamientos de Buen Gobierno para Empresas de Participación Estatal Mayoritaria de Argentina”, los cuales son de aplicación para las empresas y sociedades consignadas en el artículo 8°, inciso b), de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, y para todos aquellos Organismos Descentralizados cuyo objetivo esencial sea la producción de bienes o servicios.

➤ *Marco Institucional en el Sector Público Nacional*

Uno de los objetivos primordiales radica primeramente en la institucionalización, dentro de la estructura formal y el plexo normativo local, de la figura de “Integridad Pública Político-Institucional”. Por ello, a tal fin, resultaría conveniente avanzar con la creación de una Unidad o Departamento de Integridad Pública Político-Institucional que dependa directamente de Presidencia de la Nación o, en su defecto, de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

En línea con lo expuesto, se considera conveniente escindir la puesta en funcionamiento de esta área, al momento de definir sus competencias, su alcance y sus responsabilidades operativas, tanto de la Secretaría de Ética Pública, Transparencia y Lucha Contra la Corrupción (conocida como OA), como de la Secretaría de Fortalecimiento Institucional y la AAIP. Ahora bien, cuando menciono la necesidad de crear una nueva área al interior de la APN, con rango ministerial en la definición de sus autoridades y la jerarquía otorgada, no dejo de lado la importancia y la necesidad de trabajar y generar un abordaje mancomunado con ambas secretarías y la AAIP, mencionadas anteriormente<sup>42</sup>.

El norte en este sentido radica en la necesidad y la relevancia en materia político institucional de crear un área de gobierno que trabaje activamente en la idea rectora de que el fin de la función pública es la realización del bien común, previniendo a través de un marco de políticas de integridad la existencia de conductas disfuncionales que pudieran facilitar la realización de actos de corrupción.

---

<sup>42</sup> Es altamente probable incluso que deban readecuarse las estructuras vigentes de estas dependencias, con sus correspondientes competencias y funciones, en función de un nuevo paradigma y criterio ordenador de la APN.

Esta Unidad o Departamento, pese a depender de las máximas autoridades del Poder Ejecutivo Nacional, en su estructura organizacional debería prever la configuración de un Comité integrado por un representante de cada una de las cuatro fuerzas principales de la Honorable Cámara de Diputados del Poder Legislativo Nacional, el cual debería renovarse cada dos años.

De esta forma, independientemente de las cuestiones formales en lo que a estructura e implementación de la misma respecta, se pretende avanzar a través de la generación de consensos en la implementación de políticas públicas en materia de integridad y en la eventual aprobación de un Plan Nacional de Integridad Pública. La sinergia a tal fin resulta de suma importancia, ya que resulta imperioso contar con un alto grado de legitimación de cara a la ciudadanía cuando se quiere diseñar, implementar y monitorear políticas públicas de este tenor. Por ello, la necesidad de que el Comité tenga una participación activa en la aprobación y acompañamiento de las acciones propuestas por las autoridades de la Unidad o Departamento.

Asimismo, en línea con lo anteriormente expuesto, sería conveniente que la autoridad en cabeza del área sea una figura de renombre público, propuesta por el Poder Ejecutivo Nacional a través de la presentación de un Pliego en el Congreso de la Nación, con trayectoria y experiencia acreditable en el tema, la cual deba ser acompañada por mayoría simple en ambas cámaras, tanto diputados, como senadores.

➤ *Alcances, competencias y definiciones del Órgano Rector propuesto*

La Unidad o Departamento de Integridad Pública Político-Institucional deberá tener alcance sobre todos los entes que componen el SPN<sup>43</sup>, deberá ser responsable de generar, documentar y aprobar una serie de definiciones necesarias para el ejercicio de sus competencias y deberá generar instancias de articulación con la totalidad de los entes sobre los cuales tiene injerencia programática.

Aquí se vislumbra la necesidad de generar lineamientos claros a la hora de articular, siendo menester en este sentido instruir a todos los entes del SPN para que avancen en dos cuestiones de gran relevancia, a saber:

- ✓ La creación de una Unidad de Ética, Transparencia e Integridad Pública (UETIP) en sus estructuras organizacionales, dependiente directamente de las máximas autoridades.
- ✓ La designación de un Enlace de Integridad Pública (EIP), con rango de Director/Gerente General, como responsable operativo de la UETIP, quien a su vez articulará de manera directa con la Unidad o Departamento de Integridad Pública Político-Institucional, siendo éste en última instancia el que dará los lineamientos de acción que deberán ejecutarse al interior de cada uno de los entes del SPN.

A su vez, el Órgano Rector deberá contemplar la creación de una Red de Enlaces de Integridad Pública que deberá reunirse de mínima una vez cada seis meses, siendo ésta a través de la cual se pretenda generar sinergia, poner en común diversas experiencias por parte

---

<sup>43</sup> Sector Público Nacional integrado únicamente a los fines de la presente propuesta, por lo dispuesto en el artículo 8°, incisos a) y b), de la Ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.

de los responsables designados, comunicar novedades de gestión y lineamientos programáticos, capacitar a los EIP y compartir experiencias internacionales en la materia, entre otras cuestiones que se presenten durante la cotidianidad de la gestión.

La adecuación de las estructuras y la designación de los responsables debería revestir carácter de urgente cuando oportunamente se instruya, siendo pasibles de severas sanciones, conforme la normativa vigente, todas aquellas autoridades que no avancen en tal sentido. A su vez, la creación e implementación de la mencionada Red es un punto neurálgico de la política de integridad que se pretende llevar a cabo en el SPN, motivo por el cual, debería ser uno de los temas centrales a abordar por parte del Órgano Rector.

Las competencias y funciones de cada una de las UETIP a crear, deberán encontrarse previamente definidas por el Órgano Rector, el cual, deberá necesariamente prever la implementación de acciones que puedan ser medibles en el tiempo con el objeto de evaluar las políticas adoptadas. Ahora bien, respecto a los recursos necesarios (personal y financieros) para un adecuado funcionamiento, deberá preverse por un lado la incorporación de una partida presupuestaria que contemple específicamente un estimativo de gastos en función de las obligaciones asumidas, mientras que, por otro lado, deberá analizarse junto a las máximas autoridades de cada ente, atendiendo sus competencias específicas y su tamaño en términos de dotación de personal, la cantidad de personal que debería tener cada UETIP para llevar a cabo las funciones asignadas.

Por otro lado, cuando anteriormente se hace referencia a la importancia de contar con una serie de definiciones necesarias por parte del Órgano Rector, que sean éstas compartidas tanto por las UETIP como por todo el SPN, y que actúen como ejes organizadores y orientadores a la hora de diseñar e implementar políticas en este sentido, se pretende entre otras cuestiones

evitar la indefinición existente hoy en día y el libre albedrío de cada Ministerio u Organismo Descentralizado que tiene alguna intención de llevar a cabo políticas de este tenor (en caso de hacerlo, claro está, ya que hay muchos para los cuales es un eje inexistente el vinculado a la integridad pública). Algunos ejemplos de definición sobre los cuales debería hacerse hincapié podrían ser los siguientes: Integridad Pública Político-Institucional; Enlace de Integridad Pública; Política de Integridad; Programa de Integridad; Plan de Acción Institucional; Mapa de Riesgos.

➤ *Estrategia, lineamientos y accionables en materia de Integridad Pública*

Desde el punto de vista operativo, la Unidad o Departamento de Integridad Pública Político-Institucional, desde la fecha de su creación e incorporación formal a la estructura del Estado Nacional, debería contar con un máximo de un año dentro del cual, al margen del ordenamiento propio de una nueva área en lo que a designaciones y funcionamiento operativo respecta, deberá elevar a Presidencia de la Nación un proyecto de Decreto que tenga como finalidad la aprobación de un Plan Estratégico en materia de Integridad Pública Político-Institucional para los próximos cinco años, del cual se desprenderán los correspondientes planes operativos anuales que guiarán el accionar de la Unidad o Departamento en pos de la consecución y el cumplimiento del Plan Estratégico aprobado por la máxima autoridad del Poder Ejecutivo Nacional (en adelante PEN).

De esta forma, independientemente de los postulados y las definiciones que a nivel macro se comprometan para el SPN como parte de una estrategia quinquenal que oportunamente fijará el PEN, resulta sumamente importante detenerse en lo que serán los planes operativos

anuales, es decir, los accionables concretos que deberá prever la Unidad o Departamento tanto en lo que refiere a su propia dinámica de funcionamiento, como los lineamientos de acción que eventualmente instruirá como mandato obligatorio para ser cumplido por la totalidad de las UETIP.

En el marco de dichos lineamientos de acción, como instancias y/u obligaciones ineludibles que deberán llevar a cabo los entes del SPN como parte de una política activa en materia de integridad pública político-institucional que deberá ser continuamente monitoreada y evaluada por el Órgano Rector, podrían mencionarse las siguientes:

- ✓ Creación de las **UETIP** en los correspondientes organigramas institucionales.
- ✓ Designación de un **Enlace de Integridad Pública** al frente de las UETIP.
- ✓ Elaborar un **Programa de Integridad** o, en su defecto, un **Plan de Acción Institucional** en materia de integridad pública, donde se contemple el abordaje, el diseño, la implementación y el monitoreo, con sus correspondientes responsables y fechas específicas, de las acciones que forman parte de una política activa de integridad al interior de los entes del SPN. Es importante aclarar que dicho Programa o Plan, al preverse en una instancia inicial de gestión, resulta perfectible en función de diversas variables que puedan presentarse, por ello, contemplar instancias de revisión anual significaría una buena medida en tal sentido.
- ✓ Prever instancias de **capacitación continua** en materia de integridad pública, dictadas ya sea por el Órgano Rector, como por cualquier otra dependencia que aborde temas afines.
- ✓ Elaboración y aprobación de un **Código de Ética y/o de Conducta**, atendiendo las especificidades, las competencias y las funciones de cada ente del SPN, tomando



como marco de referencia a nivel macro el Decreto 41/99 por medio del cual se aprobó el Código de Ética de la Función Pública como un genérico. En tal sentido, para la elaboración del Código, atendiendo recomendaciones de la OCDE, se sugiere prever instancias participativas donde confluya el personal, las autoridades y el/los gremio/s, con el fin de poder generar un documento que resulte permeable en la institución y sea producto del trabajo mancomunado de todos aquellos que forman parte de la misma<sup>44</sup>.

- ✓ Generar una **estrategia de comunicación** hacia el interior de la institución, a través de la cual se puedan informar todas las novedades adoptadas en materia de integridad pública, se difunda la legislación vigente vinculada a cuestiones operativas del día a día (por ejemplo, el régimen de obsequios), se informen las capacitaciones que se brindarán al respecto y se profundice principalmente en la transmisión de la importancia de las acciones llevadas adelante por la UETIP, generando un marco de buenas prácticas y de prevención frente a potenciales hechos de corrupción.
- ✓ Avanzar en una **metodología de gestión por procesos** que permita identificar tanto los procesos estratégicos de la institución, como los procesos primarios y los procesos de soporte (ya sean operativos, como administrativos)<sup>45</sup>. En caso de no contar la institución con este tipo de metodología, careciendo en tal sentido de un mapeo

---

<sup>44</sup> Esta práctica ayuda a interiorizar el tema y ahonda en la sensación de pertenencia, de tener un instrumento que fue elaborado con la participación de todos y no algo impuesto, hecho por algún técnico, y del cual no se haya tenido ningún conocimiento o injerencia.

<sup>45</sup> Se entiende que la gestión por procesos suele constituir, para las organizaciones, la base de su gestión estratégica. En lo que respecta a la administración pública, el hecho de tomar los procesos como base organizativa y operativa resulta ordenador a la hora de asignar recursos y esclarecedor desde el momento en que coadyuva al diseño de políticas públicas y estrategias de gestión, que luego puedan ser implementadas exitosamente. Para lograr llevar adelante una gestión basada en procesos, deben identificarse primeramente todos los procesos que intervienen en la labor y en la consecución de los objetivos asociados a la misión y función de determinada institución. Los mismos deberán luego ser clasificados en bloques, a saber: Procesos Estratégicos; Procesos Primarios; Procesos de Soporte (tanto operativos como administrativos).

formal de los procesos que se llevan a cabo en función de sus competencias, es sumamente recomendable al EIP que desarrolle al interior de la UETIP (ya sea formal o informalmente) un Mapa de Procesos que contenga a grandes rasgos los procedimientos de gestión existentes. Si bien el Mapa propuesto es una herramienta dinámica y perfectible, debido principalmente a la lógica estructurante de las instituciones, resulta un importantísimo ordenador para avanzar con posterioridad en otras acciones en materia de integridad pública.

- ✓ Avanzar en la elaboración de un **Mapa de Riesgos** de la institución, tomando como punto de partida el mapeo de procesos realizado. Esto permitirá no solo la generación de un esquema de priorización en función de los procesos existentes, atendiendo la sensibilidad y/o delicadeza que los mismos revistan de acuerdo a su operatoria, sino también un abordaje integral que permitirá obtener una “foto” de la institución en la cual se observarán los focos donde deberá prestarse mayor atención y donde deberán intensificarse acciones de prevención más específicas, entre otras cuestiones. El Mapa de Riesgos resulta una herramienta de gran utilidad para medir el impacto potencial de los riesgos identificados<sup>46</sup>, asociados a la probabilidad de ocurrencia de los mismos, plasmándose visualmente ello en un clásico mapa de calor de doble entrada.
- ✓ Avanzar en la elaboración de un **Plan de Mitigantes y Contingencias** en función del Mapa de Riesgo diseñado, con el objeto de lograr una injerencia real frente a los riesgos identificados. La existencia de esta herramienta resulta una cuestión de suma importancia para evitar quedar estancado simplemente en la “foto” que significa el Mapa de Riesgos, ya que, si bien es un primer paso que necesariamente hay que dar

---

<sup>46</sup> A los fines del presente, se tienen únicamente en cuenta los riesgos de integridad, aunque esta metodología permite perfectamente detenerse también en lo que pueden ser los riesgos operativos de los procesos.

en toda institución, no es condición suficiente. Es decir, indefectiblemente tenemos que avanzar en un Plan que prevea el abordaje de los riesgos identificados con la finalidad de reducir la probabilidad de ocurrencia de los mismos, o eventualmente el impacto que conllevan asociado. Ahora bien, al tratarse de herramientas dinámicas de gestión, las mismas deben contemplar tanto instancias de medición y monitoreo, como instancias de actualización permanente<sup>47</sup>.

- ✓ Diseñar, documentar, aprobar y comunicar al interior de la institución los **Manuales de Procedimiento** formales que contemplen la operatividad de los registros existentes, y los que en el futuro se aprueben. Nos referimos particularmente en este sentido al Registro de Obsequios, al Registro de Viajes Financiados por Terceros y al Registro Único de Audiencias de Gestión de Intereses.
- ✓ Contemplar la implementación del Decreto 202/17 sobre **Conflicto de Intereses**, identificando primeramente los procesos que, atendiendo sus competencias, deberían solicitar la presentación de la correspondiente Declaración Jurada de Intereses. A partir de allí, diseñar y comunicar el procedimiento que deberá llevarse a cabo en caso de presentarse alguna DDJJ de Intereses positiva.
- ✓ Avanzar coordinadamente con el área que corresponda (generalmente es la de Recursos Humanos) en la elaboración de un **Esquema de Prevención** respecto a la presentación de las **Declaraciones Juradas Patrimoniales** por parte de los

---

<sup>47</sup> En lo que respecta al Mapa de Procesos, atendiendo los cambios normativos y/o estructurales que suelen darse al interior de las instituciones, podría preverse la realización de una revisión anual que sea llevada a cabo preferentemente durante el primer trimestre de cada año. Esta revisión permitirá detectar posibles cambios que deban realizarse en la estructuración del Mapa, en función de los hechos eventualmente acaecidos durante el año calendario. Por su parte, el Mapa de Riesgos debería ser objeto de una actualización anual que sea llevada a cabo durante el último trimestre del año con el fin de presentar resultados al cierre del ejercicio. Es así como los riesgos de cada uno de los procesos serán nuevamente medidos con el fin de observar la evolución de éstos y revisar las ponderaciones respecto al impacto y la probabilidad de ocurrencia de cada uno, atendiendo el Plan de Mitigantes y Contingencias que eventualmente se adoptaría.

funcionarios obligados, con el fin de ahondar en la capacitación e información respecto al tema, como así también evitar incumplimientos en los plazos previstos principalmente.

- ✓ Implementar un **Canal Seguro de Denuncias** que contemple dos tipos, las denuncias internas de la institución y las denuncias externas, provenientes del afuera. Dicho Canal debe ser necesariamente anónimo (salvo que el denunciante tenga interés de dar a conocer su identidad) y su procesamiento debe quedar en cabeza de la UETIP previendo la confidencialidad que ello amerita<sup>48</sup>. A su vez, este Canal debe contemplar la posibilidad de realizar denuncias telefónicas, por correo electrónico o por medio de una presentación formal ante la institución.
- ✓ Observar lo estipulado en la Ley 27.275 de Derecho de Acceso a la Información Pública, artículo 32 sobre **Transparencia Activa**, asegurándose tanto el efectivo cumplimiento de lo dispuesto por la norma, como así también el seguimiento, monitoreo y actualización constante de la información allí vertida. Asimismo, atento lo instruido por la AAIP, deberá designarse un responsable de acceso a la información pública que se sugiere debería ser el EIP, quedando de esta forma el abordaje integral de la temática en cabeza de la UETIP. Asimismo, a los fines operativos, se considera importante identificar referentes por áreas de la institución, a los efectos de coordinar esfuerzos y avanzar ordenadamente en la gestión de un trámite que conlleva plazos asociados para la administración, como lo es el pedido de información pública en el marco de la mencionada Ley.

---

<sup>48</sup> En caso de tratarse de instituciones que por su propia naturaleza reciben gran cantidad de denuncias, debido a sus competencias y sus lineamientos de gestión, puede eventualmente evaluarse la tercerización de dicho canal en el entendido que existen empresas que se dedican a ello e incluso se encuentran actualmente contratadas por algunas instituciones públicas.

- ✓ Avanzar por un lado en la elaboración del **Plan Operativo Anual**, que deberá ser aprobado por las máximas autoridades de la institución durante el último trimestre del año calendario y, por otro lado, en la elaboración de un **Informe Anual de Gestión**, a presentar durante el primer trimestre sobre el ejercicio vencido, que contenga la información relativa al desempeño de la UETIP en función de lo oportunamente planificado.

➤ *Articulación entre el Órgano Rector y las UETIP*

La articulación entre la Unidad o Departamento de Integridad Pública Político-Institucional y cada una de las UETIP que se crearían en el seno del SPN, pasa a ser una cuestión central para la correcta implementación de la política pública, la cual viene a proponer un doble juego o desafío, el de la centralización por un lado y el de la descentralización por otro, aunque no como conceptos excluyentes entre sí, sino como conceptos complementarios que deben convivir con el objeto de tener éxito en el diseño propuesto.

Vinculado a la centralización, la importancia que reviste la creación de un Órgano Rector en la materia, centralizador de la actividad y definidor de los lineamientos que deberán llevar a cabo las UETIP, es menester a los fines de evitar dispersiones y manejar objetivos comunes que sean claros para el SPN. No obstante, la descentralización en las denominadas UETIP es en última instancia el factor de éxito vinculado a la implementación de esta política, ya que son las unidades que tienen a cargo el abordaje y desarrollo operativo de lo instruido por la autoridad en la materia.

Ahora bien, en el entendido que la articulación y cooperación continua es condición necesaria (aunque no suficiente) para una política exitosa vinculada a cuestiones de integridad pública político-institucional, la coordinación y liderazgo por parte del Órgano Rector y la autoridad que eventualmente ocupe el cargo se torna una cuestión central atendiendo tanto la vinculación que se llevará adelante con cada uno de los EIP, así como el manejo de la Red que agrupará a los mismos. En tal sentido, una vez fijado el horizonte estratégico por parte del Órgano Rector y diseñado su correspondiente Plan Operativo Anual, los lineamientos que instruirá a cada una de las UETIP para ser incorporados en sus planes operativos deben ser accionables que puedan ser tanto medibles, como principalmente monitoreados. Ello le permitirá a la autoridad, a través de la confección de un Tablero de Comando (TACO), la realización del correspondiente seguimiento de las acciones ejecutadas por parte de las UETIP, contemplando así el grado de cumplimiento por parte de las mismas y los eventuales desvíos que puedan ocasionarse producto de cuestiones de índole diversa.

Lo mencionado reviste particular importancia al entenderse en términos generales que la existencia simplemente de estructuras y/o normas no aseguran per se el efectivo cumplimiento de una política pública en la materia (o en cualquier otra), *“(...) De hecho, su éxito está relacionado con la eficiencia de las burocracias estatales y de los sistemas judiciales y, fundamentalmente, con factores de índole cultural que privilegian el respeto de la ley”* (Ética, Transparencia y Lucha contra la Corrupción en la Administración Pública, 2009:9).

Esta aclaración no es menor teniendo en cuenta la dinámica que puede adoptar cada UETIP en función de las competencias de la institución en la que se desarrolle. Si bien los lineamientos instruidos por el Órgano Rector son de aplicación y ejecución obligatoria para

todas las unidades, éstas a su vez pueden adoptar medidas proactivas en pos de promover mayores y mejores estándares en materia de integridad pública político-institucional. Sus desempeños y competencias no quedan únicamente acotados a la obligación encomendada por la autoridad, sino que, atendiendo la multiplicidad de instituciones y la diversidad de temas que abordan cada una de ellas, puede significar una oportunidad de mejora en la materia al momento de llevar a cabo determinadas acciones hacia el interior de éstas que luego puedan ser propuestas a la autoridad competente en el marco de la Red de Enlaces, para que el Órgano Rector evalúe la posibilidad de hacerlas extensivas y replicarlas en los demás entes del SPN.

Se trata en última instancia de un círculo virtuoso existente en la articulación de las UETIP, a través de sus Enlaces de Integridad Pública en Red, con el Órgano Rector como centralizador de la política en materia de integridad pública político-institucional por parte del SPN.

En línea con lo anteriormente expuesto, recientemente la OCDE sugirió a través de la Recomendación del Consejo sobre Integridad Pública, entre otras cuestiones:

*“Desarrollar un enfoque estratégico para el sector público que se base en datos empíricos y que tenga por objeto atenuar los riesgos en materia de integridad pública, en concreto: a) fijando prioridades y objetivos estratégicos para el sistema de integridad pública basados en análisis de riesgos de infracciones de normas de integridad pública, teniendo en cuenta aquellos factores que contribuyan a políticas de integridad efectivas en el sector público; b) elaborando puntos de referencia e indicadores y recopilando datos relevantes y*

*fidedignos sobre el nivel de ejecución, el rendimiento y la eficacia general del sistema de integridad pública”* (Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública, 2017:9).



## Consideraciones finales

La información relevada de diversos ministerios y organismos descentralizados de la APN da cuenta de una importante carencia en el abordaje e implementación de políticas en materia de integridad pública, tanto en sus respectivas dinámicas operativas, como en sus lógicas estructurales de funcionamiento.

En las instituciones en las que se observa alguna iniciativa, tienden éstas a ser inconstantes, poco relevantes y aisladas, es decir, algo efímero de determinada gestión que demuestra cierto interés en la temática, aunque sin el propósito ni la capacidad de institucionalizarlo.

Asimismo, de la presente investigación se desprende cómo la ausencia de una política centralizada, con lineamientos claros de acción e implementación en cabeza de un órgano rector como autoridad de aplicación, profundiza la brecha existente al interior de la APN respecto al abordaje, diseño e implementación del tópico en cuestión. A su vez, genera una indefinición respecto al curso de acción a seguir por la totalidad de los entes que conforman la APN ya que no se especifican las acciones y medidas que deberán llevarse a cabo, no es claro el monitoreo y la medición que deberá realizarse sobre estas acciones, y se encuentran ausentes los criterios y ejes ordenadores que deberá contemplar y prever una política pública en materia de integridad, independientemente de una serie de definiciones que son sumamente necesarias a los fines de aunar criterios y entender de qué se está hablando y sobre qué se está trabajando. Me refiero a lo que serían en última instancia los lineamientos de una política de integridad.

Ahora bien, retomando lo oportunamente planteado al inicio de la investigación respecto al doble desafío que implica el abordaje político-institucional en materia de integridad pública,

tanto hacia el interior de la APN, como de cara a la ciudadanía, amerita detenernos en tal planteo a los fines de evitar caer en un reduccionismo o una simplificación teórico-argumental, en el entendido que lo que finalmente ocurre en la práctica es el solapamiento continuo de las instancias antes mencionadas (una primer instancia de arduo trabajo institucional al interior de la APN y una segunda instancia de trabajo al interior de las instituciones que la conforman, así como de cara a la ciudadanía<sup>49</sup>).

En tal sentido, esto representa un desafío aún mayor para las autoridades que actualmente gestionan cada organismo y deseen llevar a cabo políticas en la materia, ya que se deberá planificar necesariamente un abordaje integral y simultáneo del tema, entendiendo siempre que las competencias primarias operativas suelen ser otras.

Asimismo, suele existir un desconocimiento sobre la temática en cuestión y generalmente se desconoce también la carga diaria que conlleva este objetivo. Es decir, no solo se trabaja fuertemente en lo práctico vinculado a la aplicabilidad de las políticas de integridad y su correspondiente organización estructural, sino también en lo subjetivo, desde un punto de vista ético. Carlos María Vila resulta esclarecedor cuando afirma que:

*“(…) Si bien lo propio del poder político consiste en la capacidad de movilizar legítimamente los instrumentos de coacción del Estado en apoyo de sus decisiones, siempre es preferible obtener la obediencia por vía del consenso, y esto normalmente implica incorporar a las acciones de gobierno perspectivas e intereses de aquellos cuyo acatamiento se pretende, en la medida en que esa*

---

<sup>49</sup> No siendo las mismas secuenciales, es decir, una producto de la otra, sino simultáneas al coexistir.

*incorporación no desnaturalice los objetivos perseguidos o la oportunidad de las acciones” (Vilas, 2011:42).*

Al interior de un organismo, con el desafío por ejemplo de institucionalizar las UETIP en el marco de una política de integridad centralizada en cabeza de una autoridad competente, resultaría provechoso intentar llevar a cabo esta misma lógica que plantea Vilas, evitando de alguna manera la coacción de las autoridades sobre los empleados respecto a temas vinculados con la ética, la transparencia y la integridad pública.

El mejor camino en este sentido es el del consenso, el trabajo en equipo con el objetivo de compartir criterios y definiciones para que cada persona logre “adueñarse” de esta novedosa lógica estructural de funcionamiento y este modo de actuar, siempre y cuando esto no desnaturalice los objetivos previamente planificados, claro está.

Ahora bien, independientemente de la cantidad de acciones llevadas a cabo por los diversos ministerios u organismos descentralizados en la actualidad, o las que se prevean realizar, ante la ausencia de un órgano rector centralizador de una política en la materia que estipule lineamientos claros de acción en pos de un horizonte estratégico previamente definido, el común denominador no dista del observado en los distintos casos de estudio analizados que gira principalmente en torno a la falta de conocimiento en el tema.

En tal sentido, la dinámica de lo cotidiano, la falta de planificación, la ausencia de definiciones y de una estrategia, y la celeridad que conlleva la gestión de la cosa pública, entre otras cuestiones, afecta directamente en el desempeño de los agentes que han sido designados como responsables del tema, teniendo que realizar un constante equilibrio entre el “deber ser” (vinculado a lo normativo y a los objetivos propuestos), la práctica diaria y la

lógica estructural de funcionamiento de la institución donde deban desempeñarse. Puntualmente me refiero a la figura del EIP y la falta de institucionalización de la misma desde un punto de vista estrictamente normativo<sup>50</sup>, configurando ello un claro impedimento para el funcionario designado, acotando significativamente su margen de acción y generando una relación asimétrica de poder frente a las demás autoridades de la institución<sup>51</sup>.

Como se mencionó, frente a la situación imperante en el seno de la APN, el tema termina decantando en un mero voluntarismo por parte de las máximas autoridades de las distintas instituciones públicas, estando ello lejos de configurar una política de integridad clara y centralizada al interior del SPN.

No obstante lo expuesto, es dable destacar los esfuerzos que se vienen realizando en la materia, encontrándose algunos de ellos en línea con lo planteado precedentemente. Tal es el caso por ejemplo del Plan Nacional Anticorrupción 2019-2023, aprobado recientemente el día 10 de abril por Decreto N° 258/19, a través del cual se pretende, según destaca la OA, avanzar en una planificación coordinada y estratégica de las políticas en materia de integridad y lucha contra la corrupción de la APN, a implementar durante el próximo quinquenio.

Pese a ello, resulta inevitable observar en el devenir de los acontecimientos un cúmulo de acciones aisladas en el marco de lo que podrían considerarse “buenas intenciones”, que carecen de una lógica estructural de funcionamiento a nivel macro que contemple tanto una estrategia, como definiciones, lineamientos y accionables programáticos. Ello puede

---

<sup>50</sup> En este punto juega un rol central la propuesta vinculada a la creación de un órgano rector en la materia y la correspondiente incorporación de la UETIP a la estructura del SPN, como marco institucional dentro del cual se desempeñarán los EIP.

<sup>51</sup> Y no solo sucede ello, sino que también se puede observar al interior de las instituciones que conforman la APN dos realidades simultáneas: la inexistencia de un agente designado como Enlace de Integridad Pública, o la existencia de una persona designada a tal fin, que se encuentra dispersa dentro de algún área del ministerio u organismo en cuestión (varía esto según la institución), trabajando no solo con estas cuestiones sino también en otras totalmente distintas dependiendo del lugar donde se encuentre y las tareas que se le asignen.

observarse en la forma en la que se estructuró el mencionado Plan Nacional, producto de una serie de consultas a los diversos ministerios y organismos, los cuales, careciendo de una política centralizada en la materia y de lineamientos específicos, simplemente atinaron a mencionar las acciones que tendrían previstas desarrollar durante el próximo quinquenio<sup>52</sup>.

El penúltimo “considerando” del Decreto 258/19 es claro cuando estipula que “(...) *resulta necesario aprobar el “PLAN NACIONAL ANTICORRUPCIÓN (2019 – 2023)”, el que fuera elaborado a partir de un proceso consultivo promovido y coordinado por la SECRETARÍA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL de la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS y la OFICINA ANTICORRUPCIÓN del MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, en el que participaron todos los Ministerios y gran cantidad de organismos descentralizados”* (el subrayado es mío, destacando que ni siquiera se trabajó con la totalidad de instituciones de la APN, en lo que a organismos descentralizados respecta).

Es decir que, el Plan Nacional Anticorrupción 2019-2023 no solo no se trabajó con la totalidad de las instituciones que forman parte de la APN, hecho que de por sí es cuestionable y despierta una serie de interrogantes sobre aquellas instituciones “no alcanzadas” (¿no les aplica? ¿cómo se rigen? ¿quedan exentos de monitoreo y seguimiento? ¿qué instituciones quedaron fuera?<sup>53</sup>), sino que se aplicó en el diseño una lógica “de abajo hacia arriba”, ya que fueron las instituciones las que nutrieron la planificación.

Conociendo las realidades de muchas de ellas producto del presente trabajo, si bien se entiende que no estaría mal que ello así suceda, en el marco del contexto imperante podría

---

<sup>52</sup> O incluso se vieron en la obligación de pensar cuales deberían ser éstas, a partir de indefiniciones preexistentes.

<sup>53</sup> Éstos y muchos otros planteos más podrían realizarse en función de lo acaecido.

considerarse de mínima (y siendo benevolentes) como un error u equivocación estratégica ya que, primeramente deberían cimentarse las bases estructurales de una política centralizada en materia de integridad pública político-institucional con lineamientos claros de acción, para que con posterioridad repercuta esto directamente en la totalidad de instituciones del SPN. La pretensión de arribar a una lógica de funcionamiento virtuosa, a partir de la cual el sistema institucional logre una retroalimentación continua de “arriba hacia abajo, como de abajo hacia arriba”, demanda sin lugar a dudas un ordenamiento inicial de carácter fundacional con el objeto de evitar caer en un voluntarismo programático reactivo de características espasmódicas.

## **Bibliografía**

ARELLANO GAULT, David, Corrupción como proceso organizacional: comprendiendo la lógica de la desnormalización de la corrupción, Revista Contaduría y Administración, Volumen N° 62, 2017.

AUREANO, Guillermo R. y DUCATENZEILER, Graciela, Corrupción y Democracia: algunas consideraciones a partir del caso argentino, Revista Mexicana de Sociología, Volumen N° 64, 2002.

CAO, Horacio (coordinador), Introducción a la Administración Pública Argentina – Nación, Provincias y Municipios, Editorial Biblos, Buenos Aires, Argentina 2007.

FUENTES, Benjamín, Relevancia del Concepto de Integridad para el Sector Público, 2011, <http://rendiciondecuentas.org.mx>.

JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael, Integridad y Transparencia, imperativos de una buena gobernanza, 2016, <https://rafaeljimenezasensio.com/lecturas-y-citas>.

NIRENBERG, Olga, Enfoque para la Evaluación de Políticas Públicas en FIORAMONTI, Cristina (coordinadora), El Estado y las Políticas Públicas en América Latina – Avances y desafíos de un continente que camina en el fortalecimiento de la inclusión social, Editorial Universitaria de La Plata, Buenos Aires, Argentina, 2011.

Oficina Anticorrupción (OA), Ética Pública y Conflictos de Intereses – Estudios para su prevención y adecuada gestión, 2019.

Oficina Anticorrupción (OA), Ética, Transparencia y Lucha contra la Corrupción en la Administración Pública, 2009.

Oficina Anticorrupción (OA), Organismos de Lucha contra la Corrupción, 2009.

Oficina Anticorrupción (OA), Perspectiva del Derecho Penal sobre Actos de Corrupción: el Rol de la Oficina Anticorrupción, 2012.

Oficina Anticorrupción (OA), Plan Nacional Anticorrupción (2019-2023), 2019.

Oficina Anticorrupción (OA), Proyecto de Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública, 2018.

Organización de las Naciones Unidas (ONU), Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, 2003.

Organización de los Estados Americanos (OEA), Convención Interamericana Contra La Corrupción, 1996.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Convención sobre la Lucha contra el Cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales, 1997.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública, 2017.

RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime, Ética, Poder y Estado, Ediciones RAP, Buenos Aires, 2004.

RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime, La Dimensión Ética de la Función Pública, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Madrid, 2013.

SANDOVAL BALLESTEROS, Irma E., Enfoque de la corrupción estructural: poder, impunidad y voz ciudadana, Revista Mexicana de Sociología, Volumen N° 78, 2016.



VILAS, Carlos María, Política y Políticas Públicas en América Latina en FIORAMONTI, Cristina (coordinadora), El Estado y las Políticas Públicas en América Latina – Avances y desafíos de un continente que camina en el fortalecimiento de la inclusión social, Editorial Universitaria de La Plata, Buenos Aires, Argentina, 2011.

WEBER, Max, El Político y el Científico, Alianza Editorial, Madrid, España, 2012.