



Guía para la creación y fortalecimiento de las áreas de integridad y transparencia en jurisdicciones nacionales, provinciales y municipales¹

Introducción

Este documento tiene como fin orientar y asistir a organismos del sector público nacional y a organismos provinciales y municipales tanto en la creación de áreas de integridad y transparencia en sus ámbitos de incumbencia como en el fortalecimiento del trabajo desarrollado en esta línea. En el ámbito nacional, el Decreto 650/2019², establece la obligación de contar con un/a Enlace de Integridad en el Ejercicio de la Función Pública. Los y las enlaces están a cargo de implementar estrategias de sensibilización y capacitación, de promover el cumplimiento de las obligaciones y recomendaciones internacionales en la materia y reportar a la Oficina Anticorrupción (OA) sobre su nivel de avance.

Desde la creación de esta figura se han ido precisando algunos aspectos sobre las responsabilidades de los y las enlaces jurisdiccionales en el ámbito nacional. Sin embargo, la emergencia de los enlaces en los organismos ha abierto también el debate sobre lo que supone el desarrollo de una política de integridad y transparencia en el ámbito jurisdiccional.

De acuerdo a la normativa, las funciones de los y las enlaces "...serán ejercidas por las unidades responsables en materia de Integridad Pública, y cuando dichos organismos carecieran de esas unidades, dichos cometidos estarán a cargo de las unidades organizativas encargadas de la gestión y administración de recursos humanos de cada una de las Jurisdicciones y Entidades que conforman la Administración Pública Nacional, los que serán denominados Enlaces de Integridad". Es decir, por un lado, el decreto reconoce cierta varianza en el diseño organizacional de las jurisdicciones, con organismos que cuentan con unidades de integridad y transparencia; y, por el otro, la posibilidad de que, frente a la ausencia de unidades, las áreas vinculadas a la gestión de los recursos humanos asuman el rol de enlace. La varianza en el diseño influenciará, como veremos en este documento, la integralidad y alcance de las acciones que se desarrollen para avanzar en la transversalización de la transparencia en la gestión.

La transversalización de la transparencia en la gestión pública requiere de lineamientos claros sobre lo que constituye una política integral de transparencia y un andamiaje institucional para su implementación. La existencia de un organismo centralizado y especializado -como la Oficina Anticorrupción- es condición necesaria más no suficiente para la implementación de los lineamientos que se establezcan a lo largo y lo ancho del Estado. Un organismo centralizado tiene la virtud de su especialización pero requiere y necesita de la articulación de ese saber específico con las particularidades de la realidad organizacional de cada jurisdicción. Por esto es clave que en cada organismo se adopten medidas que faciliten la

¹ Este documento fue elaborado por la Subsecretaría de Integridad y Transparencia. Contó con aportes de la Dirección de Integridad y Transparencia de la Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional de la Secretaría de Empleo y Gestión Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

² <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/216851/20190918>



implementación de una política integral de transparencia, contemplando su propia realidad organizacional y los desafíos sectoriales.

¿Por qué incluir a los gobiernos provinciales y municipales como público de este documento?

En primer lugar, porque hay un mandato dentro del mismo Decreto 650/2019 que invita a provincias y municipios a adoptar "...medidas de similar tenor, a las previstas en el presente decreto, en sus respectivos ámbitos". En segundo lugar, porque la Oficina Anticorrupción tiene el rol de velar por la promoción de la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) aprobada por Ley N° 24759 en el ámbito provincial y municipal. En el marco del Mecanismo de Seguimiento de la CICC, el Comité de Expertos señaló: "...el Comité alienta a la República Argentina a continuar desarrollando con sus Estados Provinciales acciones conjuntas para obtener información sobre la implementación de la Convención, al igual que fortaleciendo la cooperación y coordinación entre el Gobierno Federal y los gobiernos provinciales y municipales para la efectiva implementación de la Convención y prestando a éstos la asistencia técnica que con tal fin le requieran" (OEA, 2006: 37). En tercer lugar, y más sustantivamente, porque "...al fortalecer los sistemas de integridad locales, los gobiernos subnacionales pueden capitalizar la oportunidad de construir confianza entre los ciudadanos y los gobiernos" (OCDE, 2019a: 28).

Somos conscientes de que si la implementación de una política de integridad varía de organismo a organismo del sector público nacional, esta varianza aumenta aún más cuando consideramos las realidades propias del ámbito de los estados provinciales y locales. Nuestra intención es avanzar en la transversalización de la transparencia pero lo queremos hacer con perspectiva federal, contemplando la complejidad y la diversidad de escenarios que componen los estados provinciales y los municipios de nuestro país y que, generalmente, pueden requerir políticas específicas. Por ello, "...garantizar un marco institucional de alta calidad en todos los niveles de gobierno puede lograrse únicamente si los países toman en cuenta la diversidad de las necesidades locales y las particularidades de los niveles de gobierno inferiores" (OCDE, 2019a: 28). Es con esta intención que iremos contemplando en cada uno de los puntos de este documento las posibles implicancias de esa varianza institucional para el nivel de los municipios y provincias.

1. ¿Por qué crear áreas de transparencia?

"Una máxima típica en la teoría del diseño organizacional es que 'la estructura sigue la estrategia': la estructura refleja los temas que son de importancia estratégica para la organización. Si una organización pretende atribuir importancia a la integridad, esto debería reflejarse en su organigrama" (OCDE, 2019b: 20).

El gran desafío para la implementación de políticas de transparencia es responder a un fenómeno común: la brecha existente entre lo que estipula la normativa y lo que llega a concretizarse en el día a día del sector público (OCDE, 2019a). Para ello, el primer punto a determinar es la relevancia de las áreas de transparencia para superar este obstáculo y avanzar en la implementación de una política integral y transversal sobre la materia. ¿Se puede implementar una política de transparencia en el ámbito jurisdiccional sin contar con un área específica para ello? La respuesta obvia es: sí. El punto es determinar qué tipo de política y qué lugar queremos que ocupe la transparencia en el desarrollo de la gestión. Un estado



que ponga en el centro de la escena la justicia social y la solidaridad tiene que contar a la transparencia como una aliada fundamental para la construcción de ese horizonte. Y si queremos que esto suceda resulta imprescindible que la transparencia sea un atributo que sea transversalizable a todos los espacios en los que se tomen decisiones, se implementen políticas y se gestionen recursos. Gestionar de manera eficiente requiere la cooperación entre las áreas que ejecutan programas con aquellas especializadas en estas materias.

Entonces, la respuesta a la pregunta a si es posible implementar una política de transparencia sin un área específica comienza a tomar otra dimensión. La agenda que se desprende de lo establecido por el Decreto 650/2019 es una agenda que “baja” del órgano rector en materia de transparencia al resto de la administración pública nacional. Nuestra apuesta es contribuir al avance hacia una construcción política que permita la apropiación organizacional de la transversalización de la transparencia. Es decir, que cada uno de los organismos puedan tomar esta agenda e incorporar la perspectiva de transparencia en la gestión de sus desafíos sectoriales

Es claro que esta respuesta no es trasladable al ámbito provincial y municipal en donde la discusión recae en la necesidad de generar una instancia institucional que permita implementar una política de integridad y transparencia para la gestión provincial o municipal. La escala va cambiando y, con ella, los desafíos que se presentan. En el ámbito provincial y municipal no surge como necesidad imperiosa el establecimiento de áreas específicas en cada uno de los ministerios o secretarías. Pero sí la necesidad de contar con áreas dentro del organigrama central que permita diagramar políticas preventivas de integridad y transparencia.

En ambas situaciones, ya sea en el ámbito de los organismos de la administración pública nacional o en el ámbito de las provincias y municipios, la creación de un área de integridad y transparencia y su reflejo en el organigrama institucional permite jerarquizar el rol en el ámbito de su incumbencia. Uno de los aspectos claves, como veremos a lo largo de este documento, es que quienes lideren y desempeñen en estos espacios institucionales puedan constituirse como interlocutores legítimos y robustos frente a los diferentes referentes de cada jurisdicción, es decir, hacia adentro de los organismos. La conformación de áreas específicas facilita también la identificación de interlocutores con organizaciones de la sociedad civil o el sector privado que tengan interés en el diseño, implementación y seguimiento de políticas públicas. Estas áreas pueden centralizar las consultas sobre la gestión que desarrollan las jurisdicciones y viabilizar el acceso a la información y la participación social, generando una referencia hacia afuera de los organismos.

Las ventajas de contar con áreas de transparencia para la implementación de una política de integridad ha sido analizada en diferentes estudios. Un informe desarrollado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico destaca la relevancia de las unidades de integridad y transparencia para traducir y anclar las políticas y las leyes nacionales en las realidades organizacionales (OCDE, 2019a). En esta línea, el organismo afirma: “A pesar de que la integridad es básicamente responsabilidad de todos los individuos dentro de una organización, es muy importante especificar “actores de integridad” para complementar el rol esencial de los directivos en la estimulación de la integridad y la formación del comportamiento ético” (OCDE, 2019a: 37). Y continúa: “De hecho, la experiencia internacional reconoce el valor de contar con una persona o una unidad



especializada y particular que sea responsable y responda por la implementación interna y la promoción de las leyes y políticas de integridad” (OCDEa, 2019: 37)

Estos estudios han destacado otras ventajas asociadas a la existencia de un lugar visible para la gestión de la integridad. Entre ellas: el aumento de las posibilidades de coordinación y generación de sinergias, la acumulación de experiencias y especialización en la temática, la continuidad de las políticas, el mensaje simbólico sobre la relevancia de las políticas, y la posibilidad de generar identidad sobre el tema (OCDE, 2009). Además, le brinda a quienes lideran los organismos herramientas concretas para la gestión, asistencia para el desarrollo de políticas, conocimiento para prevenir irregularidades y recursos para responder frente a ellas.

¿Por qué es importante crear unidades o áreas de transparencia?

- Brindan un mensaje claro sobre la relevancia de las políticas y jerarquiza la agenda de transparencia.
- Proporcionan herramientas concretas para la gestión, asistencia para el desarrollo de políticas, conocimiento para prevenir irregularidades y recursos para responder frente a ellas.
- Facilitan la identificación de interlocutores en la temática en la jurisdicción.
- Pueden centralizar consultas y viabilizar el acceso a la información y la participación social.
- Aumentan las posibilidades de coordinación y generación de sinergias entre instituciones.
- Facilitan la acumulación de experiencias, especialización en la temática y continuidad de las políticas.
- A nivel nacional, la creación de unidades de transparencia fortalece la transversalización de una política integral de transparencia.

2. Normativa de creación y posición en el organigrama

Hasta el momento no hemos especificado qué queremos decir con “área de integridad y transparencia”. ¿Cuál es su traducción en términos organizacionales? ¿Es una Dirección, una Coordinación, un Programa dentro de cada organismo? ¿Una Oficina que depende de manera directa de la Intendencia o la Gobernación? La respuesta seguramente variará en función de las necesidades de cada jurisdicción y de la evaluación de los riesgos que haya desarrollado -tema sobre el que trabajaremos más adelante. Como consecuencia de ese diagnóstico variará el grado de formalización de la creación del espacio. En un estudio sobre este tipo de agencias en Perú, la OCDE afirma: “Existen realidades diversas en la administración pública; diversidad con respecto al tamaño de las entidades y de sus recursos, pero también diversidad en cuanto a los riesgos de integridad con los cuales se enfrentan. Igualmente, algunas entidades públicas tienen oficinas o dependencias ubicadas geográficamente en lugares diferentes e incluso pueden tener cierto grado de autonomía,



mientras que otras entidades solo tienen una sede única” (OCDE, 2019b: 31). Una visualización de este informe presenta esta varianza institucional:

Tabla 3.1. Funciones recomendadas según tipo de arreglo institucional de las Oficinas de Integridad Institucionales

	Versión mínima	Versión intermedia	Versión completa
Tipo de arreglo institucional	Persona encargada tiempo completo (“Oficina de Integridad Institucional”)	Unidad (“Oficina de Integridad Institucional”)	Unidad (“Oficina de Integridad Institucional”)
Tipo de entidades públicas	Entidades o dependencias desconcentradas pequeñas	Entidades o dependencias desconcentradas medianas y medianos riesgos de integridad	Entidades grandes u otras entidades con altos riesgos de integridad Entidades medianas con altos riesgos de corrupción
Recursos humanos	1 persona	2 a 4 personas	5 a X personas

(OCDE, 2019b: 32)

Quizás aquí podríamos pensar en un continuo que va de menor a mayor grado de formalización: desde la constitución de un grupo de trabajo a la creación de una Dirección u Oficina. Dependiendo en qué lugar nos ubiquemos de este continuo será la traducción específica en términos de normativa y reflejo organizacional. En los Anexos I y II se pueden consultar experiencias desarrolladas en el ámbito nacional, provincial y municipal.

En el ámbito de la Administración Pública Nacional se han creado a lo largo del tiempo distintas dependencias especializadas en promover políticas de transparencia e integridad. Entre ellas, por ejemplo, la Dirección Nacional de Transparencia Institucional del Ministerio de Seguridad de la Nación. La Dirección -que depende de la Subsecretaría de Control y Transparencia Institucional- se aboca al diseño, desarrollo e implementación de políticas de transparencia como también en la gestión de mecanismos de control preventivos en las Fuerzas Policiales y de Seguridad. Otras experiencias relevantes de la administración central son la Dirección de Transparencia Institucional en el Ministerio de Defensa, cuya responsabilidad primaria es la de asistir en el diseño e implementación de política de transparencia. Otro caso es el de la Dirección de Integridad Institucional de la Administración Federal de Ingresos Públicos, cuyo mandato incluye el control de integridad en compras y contrataciones, la facultad de promover investigaciones internas hasta la aplicación de sanciones administrativas. En el Anexo I puede consultarse la normativa de cada dependencia.

En el marco de la administración descentralizada se encuentran experiencias como la de la Unidad de Transparencia Institucional del Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (INCAA), que agrupa las funciones del responsable de acceso a la información y la de prevención a través de prácticas de integridad en el organismo.

En el ámbito provincial, la varianza institucional encuentra desarrollos como la creación de una Dirección Provincial de Anticorrupción y Transparencia del Sector Público en el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Provincia de Santa Fe o la conformación de una Oficina de Transparencia Institucional, órgano provincial responsable de definir e instrumentar políticas en materia de prevención y control en el ámbito de la provincia de Buenos Aires. Ambas dependen de los ministerios de justicia de los gobiernos provinciales.



Por su parte, en el ámbito municipal podemos mencionar como uno de los casos más emblemáticos al desarrollado en el Municipio de Morón. Su Oficina Anticorrupción se encarga de prevenir y denunciar conductas que resulten contrarias a la transparencia en el funcionamiento del estado, también recibiendo las denuncias por los hechos de corrupción o irregularidades administrativas en el ejercicio de la función pública. Cuenta con un área específica de transparencia municipal y acceso a la información pública que concretiza el diseño y puesta en marcha de herramientas para transparentar la gestión, así como la posibilidad de controlar el uso de los recursos municipales a través de la rendición de cuentas y el impulso de la participación ciudadana.

Como puede verse, los ejemplos citados refieren en todos los casos a espacios desarrollados en los ámbitos ejecutivos. Sin embargo, también encontramos el desarrollo de áreas sobre la temática en el ámbito de los otros poderes, ya sea en el legislativo o judicial. La Oficina Anticorrupción de Chubut, por ejemplo, fue creada en 1999, primero como “Fiscalía de Investigaciones Administrativas” y luego, a partir de 2004, como Oficina Anticorrupción. En este nuevo diseño se establece como organismo del ámbito de la Legislatura de la Provincia del Chubut, encargado de velar por la prevención e investigación de hechos de corrupción.

En el ámbito del Ministerio Público Fiscal, las Fiscalías de Investigaciones Administrativas tienen competencia para el desarrollo de investigaciones. Se constituyen como órganos especializados, independientes y capacitados para la investigación de delitos cometidos por funcionarios públicos, particularmente aquellos que configuran hechos de corrupción. A estas funciones y competencias se suman iniciativas específicas, como las desarrolladas en el marco de la articulación interinstitucional como el Foro de Fiscalías de Investigaciones Administrativas y Oficinas Anticorrupción³.

Un caso muy diferente en relación a su diseño institucional es el de la Oficina Anticorrupción de Jujuy, una institución que, de acuerdo su sitio web, “...fue creada como un órgano independiente de carácter administrativo, y está encargada de velar por la prevención e investigación de aquellas conductas que se consideren comprendidas en la Convención Interamericana contra la Corrupción como así también de las violaciones a los deberes de funcionarios públicos y el Régimen de Ética Pública de la Provincia”⁴.

Como hemos visto, las iniciativas se han dado en los diferentes poderes y en todos los niveles de gobierno. Aquí hemos privilegiado hacer foco en el ámbito ejecutivo, en tanto nos interesa destacar las políticas preventivas en el combate de la corrupción, aquellas destinadas a incorporar la transparencia en la gestión pública y a crear entornos de integridad.

Ahora bien, volvamos a la cuestión de la formalización de estos espacios. Si avanzamos en la dirección que señalamos anteriormente, si una política de integridad y transparencia tiende a formalizarse el marco normativo en el que lo haga es de suma importancia. La creación de espacios específicos requieren de un mandato legal claro que establezca sin ambigüedades su campo de acción y evite toda duplicación de tareas con otras instancias institucionales. Esto último es clave, en tanto la “rivalidad” entre organismos puede generar incentivos negativos para el cumplimiento de las misiones institucionales de ambos. Por el contrario, el

³ La información sobre este espacio puede consultarse aquí, <https://www.mpf.gob.ar/pia/mapa-de-foros-fia/>

⁴ Para más información sobre este organismo se puede consultar su sitio web institucional <http://oa.jujuy.gob.ar/>



establecimiento claro de sus responsabilidades habilita la articulación y coordinación virtuosa, algo sobre lo cual nos adentraremos en otra sección de este documento.

Como veremos más adelante, las acciones que desarrollan estos espacios en el ámbito ejecutivo tienen un carácter preventivo y apuntan a crear ambientes de integridad en el ámbito en el que se desarrollan. Por la relevancia de estas acciones y las resistencias que conlleva la adopción de políticas y procesos que en general interrumpen prácticas internalizadas resulta de gran importancia que la posición de la unidad en el organigrama sea jerarquizada.

Si queremos que un organismo sea rotundo y categórico frente a la transversalización de la transparencia en su gestión necesitamos dos cosas: voluntad política del máximo referente organizacional y un liderazgo técnico que pueda traducir en políticas concretas esta orientación. En esta línea, la OCDE afirma: "En el núcleo de un sistema de integridad en una organización hay dos tipos de actores. Quizás los actores más importantes son los directivos; en su función de líderes éticos y de dar el ejemplo, ellos juegan un papel crucial en la promoción efectiva de una cultura de integridad. (...) Por muy importante que sea el papel de los directivos en la estimulación de la integridad, dicho rol no es suficiente. En efecto, es esencial que exista un lugar claro para la integridad dentro de la estructura organizativa y que sea visible en el organigrama. Estos son los "actores de la integridad" – personas, comités o unidades – cuya responsabilidad principal es estimular la integridad dentro de la organización, articulando los esfuerzos y asegurando el cumplimiento de la institución con las diferentes políticas de integridad" (OECD, 2019b: 17).

De esto se deriva que las y los referentes en materia de integridad y transparencia requieran de un apoyo político contundente y que sea deseable que dependan y respondan a la máxima autoridad del organismo. En este marco, es de esperar que la implementación de las políticas de transparencia sea más exitosa en aquellas situaciones en las que las áreas de transparencia y sus referentes funcionan como espacio de consulta permanente para el ejercicio ético de la función pública. Esto requiere tanto de la habilitación del espacio de quienes lideran el organismo como de la construcción política de quienes lideran las unidades de transparencia. Constituirse en interlocutor supone poder adaptar un saber especializado a las realidades propias de la organización, a la identificación de oportunidades para la implementación de iniciativas exitosas, y al armado de una legitimidad externa que sostenga la relevancia de contar con esos espacios.

La jerarquización de las áreas de transparencia tiene que ir acompañada, sin embargo, de un énfasis permanente en la articulación y coordinación con áreas clave. Hay referencias fundamentales en las jurisdicciones: las áreas de legal y técnica, las de recursos humanos, las direcciones de administración, las de auditoría, las direcciones de compras. Todas estas son áreas clave en las tramitaciones de expedientes y por lo tanto actores imprescindibles para la creación de entornos de integridad en las jurisdicciones. A estas áreas debe sumarse la coordinación con otros espacios que resultan de particular relevancia para la implementación de una política integral de transparencia. En primer lugar, los enlaces de acceso a la información pública. De acuerdo a la Ley 27.275, las jurisdicciones están obligadas a nombrar responsables de acceso a la información pública. Si bien las funciones asociadas a esta responsabilidad están generalmente diseñadas en torno a la tramitación de solicitudes y promoción de transparencia activa, resulta de importancia contemplar la implementación de una política que considere todo el ciclo de producción del bien público de la información y no solo su accesibilidad. Ese aspecto es central para una política integral de transparencia por lo que la articulación en el ámbito nacional entre un área de transparencia



y un responsable de acceso a la información resulta primordial. Otra articulación de relevancia se da con los referentes institucionales de seguimiento de la gestión.

Estos ejemplos muestran el carácter estratégico de la coordinación con espacios al interior del organismo. Lo mismo ocurre con aquellas oficinas creadas a nivel provincial y municipios: el éxito de las políticas de transparencia depende tanto del posicionamiento y jerarquización de las áreas como de sus habilidades de coordinación para transversalizar sus iniciativas y lineamientos en las acciones desarrolladas por los gobiernos locales. La falta de coordinación y el encapsulamiento especializado conspira con el cumplimiento de los objetivos establecidos.

¿Cómo y dónde crear un área de transparencia?

- Las necesidades de cada jurisdicción y la evaluación de riesgos nos permitirá pensar el tipo de espacios a crear que, en un continuo de menor a mayor grado de formalización, va desde la constitución de un grupo de trabajo a la creación de una Dirección u Oficina.
- Resulta de gran importancia que la posición de la unidad en el organigrama sea jerarquizada.
- La creación de espacios específicos requieren de un mandato legal claro que establezca sin ambigüedades su campo de acción y evite toda duplicación de tareas con otras instancias institucionales.
- El establecimiento claro de sus responsabilidades posibilita la articulación, estimula la coordinación virtuosa y previene la rivalidad con otros organismos.
- Dos aspectos son clave: la voluntad política del máximo referente organizacional y un liderazgo técnico que pueda traducir en políticas esta orientación.
- Si funcionan como espacio de consulta permanente para el ejercicio ético de la función pública serán más exitosas en la conformación de un entorno de integridad.
- Adaptar el saber especializado a las realidades propias de la organización permitirá identificar oportunidades y generar legitimidad para sus acciones.

3. Presupuesto y personal

Un componente que debe ser contemplado es que las unidades de transparencia que vayan a crearse o que requieren ser fortalecidas obtengan los recursos adecuados para una gestión eficaz y capaz de alcanzar los objetivos establecidos para su funcionamiento. Por eso resulta clave establecer un presupuesto realista y considerar de qué modo van a financiarse los gastos derivados a su creación y funcionamiento. Esto es particularmente relevante para el ámbito local, que seguramente deba afrontar desafíos que implican algunas inversiones de



envergadura, como el desarrollo de un sistema informático para la presentación de las declaraciones juradas patrimoniales o herramientas para la gestión digital de expedientes.

La creación de un área de transparencia supone contemplar aspectos similares a los que son considerados a la hora de aperturar un programa o área: se requiere contratar personal, contar con un espacio de funcionamiento, disponer de recursos informáticos y tecnológicos y toda herramienta de trabajo necesaria. Con todo, el mayor gasto lo constituyen los sueldos y compensaciones del personal que se desempeñará en el área. Esto no supone necesariamente sumar recursos: se pueden reagrupar personal identificando los más adecuados para el armado de un área especializada en el tema⁵.

A la hora de reclutar personal hay que contemplar dos situaciones diferenciadas. Quien conduzca el espacio tiene que poseer capacidad para liderarlo política y técnicamente. Tiene que tener competencia técnica pero también habilidad para liderar un equipo y destreza para la coordinación con otros organismos. El posicionamiento y reconocimiento de este liderazgo será clave para el éxito de la unidad. A la búsqueda de este perfil, el reclutamiento deberá sumar el desarrollo del equipo, cuyos perfiles deberán responder, como veremos más adelante, a las necesidades identificadas para el desarrollo de las políticas que se buscan implementar desde el área. El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en su análisis sobre las capacidades institucionales de las áreas anticorrupción afirma: "La experiencia y antecedentes profesionales del personal; capacidad del personal para realizar múltiples funciones, compromiso a la misión/estrategias y a un continuo aprendizaje; voluntad del personal y su capacidad para hacerse cargo de proyectos especiales y colaborar a través de líneas jerárquicas. El personal pertinente debe estar bien capacitado, por igual, en la administración y adquisición de recursos financieros, con el fin de que la AAC (área anticorrupción) dé el ejemplo, siguiendo altos estándares en la administración, asignación y desembolso de recursos" (PNUD 2011:43)". Algo que debe privilegiarse es la multidisciplinariedad en la conformación de los equipos. La respuesta a fenómenos complejos requiere de la intervención de miradas y perspectivas diversas.

La elección de los perfiles deberá ser acorde a las necesidades identificadas al momento de diseñar las funciones del área o a al establecer nuevas líneas de trabajo en el espacio. Como decíamos anteriormente, el carácter multidisciplinario es clave. La respuesta a necesidades específicas, también. Por ejemplo, si decidimos desarrollar un sistema de declaraciones juradas en una jurisdicción provincial y municipios será relevante contar con un cuerpo de contadores y contadoras y técnicos informáticos que puedan organizar el modo de presentación y almacenamiento de las Declaraciones, así como la elaboración de los protocolos para realizar el control patrimonial de los funcionarios y funcionarios que están obligados a presentar la declaración. En cambio, si la intención es fortalecer la integridad de las compras y contrataciones que se desarrollan en la jurisdicción será vital contar con expertos en el tema, ya sean abogados o abogadas expertas en derecho administrativo, contadores o contadoras, o personas con trayectoria en la tramitación de estas cuestiones.

⁵ Sobre este tema, ver las consideraciones presupuestarias para la creación de oficinas de acceso a la información diagramadas en la Guía para la Implementación de la Ley Modelo de Acceso a la Información Pública, disponible en http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/otros/4.%20guia%20de%20implementacion%20CP-CAJP-2841-10_esp.pdf



También en relación al presupuesto y personal, cabe agregar que las áreas de transparencia pueden emprender proyectos especiales para los cuales podrán buscar fuentes alternativas de financiamiento y contratar especialistas para el desarrollo de iniciativas específicas.

¿Qué presupuesto y con qué personal?

- La selección de personal debe contemplar dos perfiles.
 - a. Un liderazgo con competencia técnica pero también habilidad para liderar un equipo y destreza para la coordinación con otros organismos.
 - b. El reclutamiento de un equipo, cuyos perfiles deberán responder a las necesidades identificadas al momento de diseñar las funciones del área o a al establecer nuevas líneas de trabajo en el espacio.
- El carácter multidisciplinario es clave.
- Es importante que el área obtenga los recursos adecuados para una gestión eficaz y capaz de alcanzar los objetivos establecidos para su funcionamiento.
- La búsqueda de fuentes alternativas de financiamiento puede permitir el desarrollo de proyectos especiales.

4. Funciones y competencias

Uno de los principios que deberían funcionar como horizonte de sentido de las intervenciones en estos espacios es la necesidad de construir un posicionamiento político claro, proactivo y preventivo. En esa línea contribuye el informe de la OCDE: “En otras palabras, los países se enfrentan al desafío de pasar de una “cultura de casos” meramente reactiva a una “cultura de integridad” proactiva, definida como una cultura en la que se alinea y adhiere de manera consistente a valores, principios y normas éticas compartidas para mantener y dar prioridad al interés público por sobre otros intereses privados” (OCDE, 2019a: 22).

Como decíamos anteriormente, es importante que las áreas de transparencia cuenten con un mandato claro con funciones determinadas en sus respectivas jurisdicciones. “Cualquiera que sea, es importante que una agencia anticorrupción tenga claro su mandato. Se debe evitar cualquier duplicidad con otras instituciones” (PNUD, 2011: 33). Establecer esas misiones es clave para evitar la mencionada duplicidad horizontal de tareas o la rivalidad de funciones con otros organismos y promover sinergias. Esta definición clara de trabajo definirá su campo de acción, promoverá un desempeño efectivo y permitirá a futuro una mejor evaluación de su performance.

Antes de avanzar sobre las competencias de estos espacios institucionales, es importante aclarar que ninguna recomendación sobre el tema puede ser universalizable sino que cada jurisdicción deberá considerar el campo de acción en función de la realidad sobre la que opera. Dos buenas herramientas que pueden ser de utilidad para el diseño institucional es la realización, por un lado, de un mapa de riesgo y por otro, de un mapa de actores. La identificación de riesgos de integridad es un aspecto clave para el diseño de acciones



efectivas y eficientes. En la misma línea, conocer el universo de actores con el cual deberá trabajar el área es un buen indicador para conocer los recursos que deberá disponer. Ambas herramientas permiten diagramar las necesidades institucionales del área y personalizar los desafíos que deberá atender.

Capacidades estatales para la integridad y transparencia

La jerarquización de las áreas de transparencia las ubica en un lugar central para promover el desarrollo de capacidades estatales. Desde la promoción de actividades formativas hasta la participación del diseño de políticas públicas, las unidades deberán posicionarse como áreas de respuesta técnica para acompañar a las jurisdicciones en el diálogo interinstitucional e intrainstitucional. Esa articulación de políticas de transparencia con sectores privados específicos, con la sociedad civil y otros organismos públicos es clave para ampliar el campo de entendimiento y acción de las políticas anticorrupción.

Un aspecto clave es el desarrollo de programas de capacitación, formación y sensibilización sobre integridad y transparencia dentro de las jurisdicciones. En términos generales, pueden plantearse ciclos de capacitación y comunicación, de acuerdo a las políticas y procedimientos del organismo y a las leyes y regulaciones vigentes. La Oficina Anticorrupción ha desarrollado, como organismo rector en la materia y en el marco de las capacitaciones que se brindan en el INAP, una serie de cursos que pueden contribuir a la formación profesional y se encuentra disponible para el asesoramiento y asistencia en el desarrollo de actividades formativas personalizadas a los organismos. Al momento de desarrollo de este documento, se encuentra en proceso de elaboración un programa formativo integral en materia de transparencia para gobiernos provinciales y municipales.

Dentro de estas acciones formativas, será fundamental brindar una capacitación de inducción general sobre integridad y transparencia para todo el personal nuevo que empieza a trabajar en la organización, así como una capacitación más específica adaptada a funciones técnicas. En el caso de los gobiernos provinciales y municipales, es recomendable que las áreas de transparencia desarrollen sus propias guías orientativas sobre los principios y marcos normativos que deben respetarse en la función pública.

Las áreas de transparencia pueden brindar asesoría en la elaboración de marcos legales y en el diseño e implementación de políticas públicas en el ámbito jurisdiccional. Más allá del desarrollo específico de reglamentaciones en su ámbito, el éxito de las áreas se dará cuando su mirada sea considerada a la hora del diseño de otras políticas de la jurisdicción. Es decir, el éxito de una unidad sobre la temática no estará limitada a su capacidad de que la jurisdicción emita una normativa sobre el tema sino a las oportunidades para que la transparencia e integridad sean contempladas en desarrollos normativos de temáticas sectoriales.

Una cuestión clave para el desarrollo de capacidades será, como ya lo mencionamos en otras secciones de este documento, la articulación y coordinación virtuosa. Por ello, la generación de espacios de trabajo junto con organismos internos y externos de auditoría y control o la articulación con el sistema nacional de integridad son prácticas a destacar e imitar.



Políticas públicas de transparencia e integridad

Las áreas de transparencia serán esenciales para la implementación capilar de una política integral de transparencia y integridad. El posicionamiento como referentes técnicos en materia de transparencia les permitirá el desarrollo de un amplio abanico de acciones en sus jurisdicciones, entre las que se encuentran:

- Sistema Integral de Declaraciones Juradas y Patrimoniales: en el ámbito nacional, las unidades de transparencia en los organismos pueden contribuir al cumplimiento de la normativa y proveer asistencia técnica para contribuir a que los y las funcionarias puedan responder a la solicitud. Para el desarrollo de esta acción será clave la articulación con los espacios encargados de la gestión de recursos humanos. En el caso del ámbito municipal y provincial, contar con un área dedicada a la transparencia permitirá orientar la implementación de un sistema de declaraciones juradas.
- Compras y contrataciones: la contribución de las unidades de integridad y transparencia en estos espacios puede ser muy valiosa. En esta línea, el área puede generar mecanismos en los procedimientos de compras y contrataciones que promuevan el respeto de la normativa vigente y los principios de transparencia, publicidad, legalidad e igualdad. Esto incluye considerar mecanismos de participación social, como las veedurías ciudadanas y procesos para la publicación proactiva de información pública. Una experiencia en este tema es la desarrollada por el Municipio de Morón⁶.
- Registro de Obsequios y Viajes financiados por terceras personas: en el ámbito nacional, las áreas de transparencia pueden acompañar y asistir a quienes se desempeñan en la jurisdicción para cumplir con lo dispuesto por la Ley de Ética Pública en general y en particular al Decreto 1179/2016.
- Registro de Audiencias: el registro de audiencias de gestión de intereses es uno de los mecanismos dispuestos por el Decreto 1172/2003 para brindar información sobre las audiencias desarrolladas en el organismo. Para ello, las áreas de transparencia pueden brindar asistencia a los sujetos obligados de sus jurisdicciones en un registro periódico en la plataforma.
- Conflictos de intereses: las áreas de transparencia pueden brindar asistencia, en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, para el cumplimiento de lo dispuesto por el Decreto 202/2017. El decreto establece un mecanismo para la gestión de los conflictos de intereses en los procesos de compras y contrataciones. Las áreas de transparencia pueden brindar asesoramiento de manera coordinada con la Oficina Anticorrupción, sobre este decreto. En jurisdicciones provinciales y municipales donde no se cuenta con lineamientos específicos para regular los conflictos de intereses, las áreas pueden contribuir al desarrollo de iniciativas sobre el tema.
- El trabajo en esta materia ha sido destacado como un de los aspectos que deben de ser fortalecidos en un enfoque de integridad. De acuerdo a la OCDE: "...son necesarios lineamientos y guías sobre ética y conflictos de interés que excedan el material escrito y puedan proporcionarse a nivel más personalizado e interactivo, en caso de dudas y dilemas, en especial para poder responder ante situaciones ad-hoc,

⁶ Para más información sobre la experiencia de este organismo se puede consultar aquí, <http://www.cca.org.mx/apoyos/ap084/modulo6/Caso%20MORON.pdf>



cuando los servidores públicos se enfrentan realmente a un problema o duda específica y desearían obtener asesoramiento” (OCDE, 2019A: 37). Las unidades de transparencia pueden brindar este acompañamiento de manera más directa, al encontrarse con mayor cercanía a los y las funcionarias que enfrentan dudas específicas.

- Canal de reporte de irregularidades: una acción que pueden emprender las unidades es el desarrollo de sistemas únicos para recibir información o denuncias de faltas éticas o actividades que podrían configurar posibles hechos de corrupción. La unidad puede determinar el modo en que realizará su registro, análisis, eventual derivación, y seguimiento de la gestión operativa de los casos, hasta su resolución. En este punto, vale hacer una salvedad. La recepción, derivación y seguimiento por parte de la unidad no supone que sea este área quien realice la investigación de lo reportado. La distinción entre las acciones preventivas y de investigación es clave para que las áreas puedan funcionar como soporte y consulta. Al respecto, afirma la OCDE en un informe desarrollado sobre Argentina: “Sería recomendable diferenciar claramente la función preventiva del punto de contacto de integridad respecto de actividades relacionadas con la detección de casos individuales de infracciones, investigación y sanción. En primer lugar, esto asegura la credibilidad del punto de contacto como “lugar seguro” y facilita la instauración de la confianza. (...) En segundo lugar, la experiencia práctica ha demostrado que unidades que tienen doble funciones dedican gran parte de sus esfuerzos y recursos a la recepción de denuncias, mientras que no dedican tiempo suficiente a la prevención y promoción de una cultura de la integridad. Por ejemplo, un punto de contacto de integridad podría ofrecer asesoramiento a potenciales denunciadores con respecto a las opciones de denuncia existentes a nivel interno y externo, o las medidas de protección disponibles, pero idealmente no debería recibir las denuncias (...) Finalmente, la recepción de denuncias podría generar expectativas de resultados que las unidades de integridad no serían capaces de procurar, ya que no tienen poderes de investigación ni sancionatorios”(OCDE, 2019a: 39).

Información pública y participación social

Las áreas de transparencia desempeñan un rol central en el desarrollo de una política pública que coloque a la información como bien público. Una política que apunte a gestionar la información pública debe considerar todo el ciclo: desde la producción hasta su archivo. Generalmente se toma el acceso a la documentación de manera aislada de las otras fases que la permiten. Por eso, es importante que las áreas de transparencia contribuyan en la generación de principios y estándares en la producción de información -garantizando por ejemplo que todas las acciones sean documentadas- y en la sistematización y archivo de la información -siguiendo lineamientos desarrollados por especialistas en la administración de datos, como archivistas, bibliotecarios e informáticos.

En el ámbito nacional, esto supone generar una articulación armoniosa con las áreas de archivo y los y las responsables de acceso a la información dispuestos por la Ley 27275. Esta articulación debe incluir también a áreas como la de Gobierno Abierto y Datos Abiertos, cuyos productos dependen de manera completa de lo que generan cada una de las jurisdicciones.

En el ámbito provincial y municipal, el desafío dependerá del grado de reconocimiento expreso del acceso a la información pública. En los casos en que esto haya ocurrido, las



unidades de transparencia deberán coordinar sus acciones con los órganos rectores creados en el marco de la normativa. En los casos en que no haya normativa y/o no existan organismos especializados, las unidades pueden desplegar una política integral de transparencia. En ese caso, pueden seguirse los lineamientos de la Ley 27275 que invita a provincias y municipios a llevar el contenido a sus territorios. También es recomendable la consulta a la Guía de Implementación de la Ley Modelo de Acceso a la Información Pública desarrollada por la Organización de Estados Americanos que “...establece la más amplia aplicación posible del derecho de acceso a la información que esté en posesión, custodia o control de cualquier autoridad pública...aplicándose a toda autoridad pública perteneciente a todas las ramas del gobierno (Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y en todos los niveles de la estructura gubernamental interna (central o federal, regional, provincial o municipal)” (OEA, 2010: 7). Estos documentos pueden servir de referencia para el desarrollo de políticas de información pública que se lleven adelante en el área provincial y municipal. La experiencia de la Dirección Provincial de Anticorrupción y Transparencia de Santa Fé como autoridad de aplicación del Decreto 0692/2009⁷ muestra un camino recorrido.

En este marco, resultará relevante promover ámbitos de transparencia activa, participación ciudadana e incluir a las organizaciones sociales en procesos operativos clave, tales como planeación y seguimiento de políticas. Esta articulación es fundamental para promover la confianza y legitimidad en las acciones que desarrollan las jurisdicciones. Al respecto, en el documento sobre evaluación de capacidades de áreas anticorrupción, el PNUD afirma: “...la movilización de la sociedad civil y la participación ciudadana en la labor de la AAC, es fundamental para establecer su legitimidad y fomentar la confianza y credibilidad del público en general. Esto es a menudo uno de los activos más importantes de una AAC (...) El apropiado funcionamiento de todos los elementos relacionados a la participación de la sociedad civil, debe considerar la posibilidad de incluir a las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en procesos operativos clave, tales como planeación y promoción” (PNUD, 2011: 44-45).

Así, las unidades de transparencia tienen la oportunidad de jugar un rol preponderante en la creación de espacios de participación como audiencias públicas, veedurías, elaboraciones participadas de normas, mecanismos de consulta y cualquier otra herramienta innovadora que permita el involucramiento de la ciudadanía en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas de la jurisdicción.

Una de las herramientas que pueden ser implementadas y promovidas por las unidades de transparencia a nivel jurisdiccional es la realización de audiencias públicas. De acuerdo al Decreto 1172/03 del Poder Ejecutivo Nacional, las audiencias consisten en la conformación de una “...instancia de participación en el proceso de toma de decisión, en la cual la autoridad responsable habilita a la ciudadanía un espacio institucional para que todo aquél que pueda verse afectado o tenga un interés particular o general, exprese su opinión”. Su finalidad, de acuerdo a la misma normativa, es “...permitir y promover una efectiva participación ciudadana y confrontar de forma transparente y pública las distintas opiniones, propuestas, experiencias, conocimientos e informaciones existentes sobre las cuestiones puestas en consulta”. Este tipo de acción puede ser desarrollada tanto en el ámbito nacional -en el marco de la normativa mencionada-, como en el ámbito provincial y municipal tomando como referencia las experiencias desarrolladas.

⁷ Para conocer más sobre las acciones de la Dirección sobre las políticas de acceso a la información se puede acceder a [https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/143174/\(subtema\)/93811](https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/143174/(subtema)/93811)



Otra de las herramientas de participación ciudadana que puede ser puesta en marcha o promovida por las unidades de transparencia es el mecanismo de elaboración participada de normas. También el Decreto 1172/03 brinda referencia para la implementación de esta herramienta y la define como la habilitación de "...un espacio institucional para la expresión de opiniones y propuestas respecto de proyectos de normas administrativas y proyectos de ley para ser elevados por el Poder Ejecutivo Nacional al Honorable Congreso de la Nación". Su finalidad, de acuerdo a la normativa es la de "...permitir y promover una efectiva participación ciudadana en el proceso de elaboración de reglas administrativas y proyectos de ley".

Por su parte, las veedurías ciudadanas son herramientas que permiten a los ciudadanos y ciudadanas fiscalizar, vigilar y controlar la gestión y la adopción y ejecución de políticas públicas de manera directa. De acuerdo a la evaluación de esta herramienta desarrollada por el capítulo colombiano de Transparencia Internacional, la veeduría: "Permite a la ciudadanía vigilar, conocer, monitorear, opinar, presentar observaciones y pedir la rendición de cuentas de los servidores públicos. Los veedores y veedoras tienen el derecho y deber de presentar sus observaciones con fines de corrección y denuncia, cuando haya lugar, ante los organismos competentes, y gozan, en la operación o viabilización de la veeduría, de garantías y derechos constitucionales, como el derecho de petición, la acción de tutela, las acciones de cumplimiento y las acciones populares, entre otros, y de otros mecanismos de participación ciudadana, como la audiencia pública" (Transparencia Internacional Colombia, 2000: 10).

Ahora bien, ¿cómo conjugar todos estos elementos, todas estas políticas de manera integral? La planificación es un aspecto clave en el diseño de toda política pública. La elaboración de un plan de acción, entendiendo a este como un documento que contiene medidas específicas a desarrollar por una jurisdicción en un plazo determinado. Es conveniente que estos planes contengan acciones específicas con plazos, responsabilidades e indicadores/parámetros comparativos. Una planificación debe tomar como punto de partida el análisis de los riesgos y los actores con los cuales deberá interactuar, ya sea como población objetivo de las acciones o como instituciones o áreas clave de la jurisdicción con las que deberá coordinar para poder desarrollar las actividades propuestas. Una planificación debe considerar objetivos claros y lineamientos estratégicos para la identificación de actividades a desarrollar en un período específico.

Las rendiciones de cuentas ayudan a realizar un seguimiento de los objetivos y resultados de las unidades de transparencia. Un mecanismo efectivo de rendición de cuentas contribuye a la generación de credibilidad y apoyo interno y externo (PNUD, 2011).

¿Qué funciones desarrolla un área de transparencia?

- Es importante que las funciones le permitan a las áreas construir un posicionamiento claro, proactivo y preventivo
- Ninguna recomendación sobre las funciones a desarrollar puede ser universalizable. Cada jurisdicción deberá atender la realidad sobre la que opera. Dos buenas herramientas que pueden ser de utilidad es la realización, por un lado, de un mapa de riesgo y por otro, de un mapa de actores.



- La jerarquización de las áreas de transparencia las ubica en un lugar central para promover capacidades estatales. En ese marco pueden desarrollar:
 - c. Programas de capacitación, formación y sensibilización sobre integridad y transparencia.
 - d. Asesoría en la elaboración de marcos legales y en el diseño e implementación de políticas públicas en el ámbito jurisdiccional.
 - e. Generación de espacios de trabajo junto con organismos internos y externos de auditoría y control o la articulación con el sistema nacional de integridad.
- Las áreas de transparencia son clave para la implementación capilar de una política integral de transparencia y integridad, que incluya acciones como:
 - Implementación de una Sistema Integral de Declaraciones Juradas y Patrimoniales
 - Desarrollo de políticas de transparencia en Compras y contrataciones
 - Registro de Audiencias, Viajes, Obsequios.
 - Conflictos de intereses.
 - Reporte de irregularidades.
 - Desarrollo de una política integral de información pública
 - Estímulo de acciones que promuevan la participación social como audiencias públicas, participación elaborada de normas, veedurías, presupuestos participativos, entre otras acciones.
- Las planificaciones y las rendiciones de cuentas son importantes para el fortalecimiento institucional del área.

5. Sistemas de integridad y coordinación interinstitucional

A lo largo del documento hemos explicitado los aspectos clave para avanzar en la implementación de políticas integrales de transparencia destacando la varianza institucional y la gama de alternativas que se adopten en cada una de las jurisdicciones en los diferentes niveles de gobierno. Ahora bien, todos estos esfuerzos deben buscar la sinergia con organismos preexistentes, deben orientarse hacia la construcción de enfoques estratégicos, conjuntos y articulados. Sostiene la OCDE: "Tener responsabilidades institucionales claras en los niveles relevantes (nacional, subnacional, sectorial y organizacional) para diseñar, liderar e implementar los elementos del sistema de integridad es clave para garantizar una implementación efectiva de los requisitos normativos. Las responsabilidades deberían acompañarse por supuesto, del mandato, y de recursos y capacidades necesarias para cumplirlas efectivamente" (OCDE, 2019a: 23). Por eso, es importante contemplar los actores con quienes habrá que coordinar las acciones en la jurisdicción.

Al interior de cada jurisdicción en el ámbito nacional, las áreas conformadas deberán interactuar con espacios clave como la Agencia de Acceso a la Información Pública, la



Sindicatura General de la Nación (SIGEN), la Secretaría de Fortalecimiento Institucional y la Secretaría de Innovación Pública ambas de Jefatura de Gabinete, la Unidad de Información Financiera (UIF) y la Procuración del Tesoro de la Nación, entre otros. La coordinación interinstitucional con estas áreas puede generar una doble ventaja: por un lado, promover la armonización y coordinación de las políticas de transparencia y, por otro lado, fortalecer el ejercicio de planificación estratégica. Además, hay actores relevantes que se encuentran por fuera de la órbita del Poder Ejecutivo como la Auditoría General de la Nación (AGN) y la Procuración de Investigaciones Administrativas (PIA), que por su tarea resultan de relevancia.

La implementación de políticas de transparencia en el ámbito provincial deberá contemplar cuál es su "red de integridad", es decir, el entramado de organismos de control y especializados en la temática que operan en la jurisdicción. Organismos como las Contadurías Generales, los Tribunales de Cuentas, las Fiscalías de Investigaciones Administrativas, o hasta incluso las comisiones creadas en el ámbito legislativo para la revisión de cuentas componen el entorno de trabajo y actores clave para el desarrollo de iniciativas y articulación estratégica.

Un sistema de integridad federal deberá promover la coordinación y la cooperación interjurisdiccional en relación a las políticas de acceso a la información e integridad. En este sentido, las áreas de transparencia del ámbito provincial deberán considerar mesas de trabajo ya existentes como el Consejo Federal para la Transparencia y el Foro Permanente de Fiscalías de Investigaciones Administrativas y Oficinas Anticorrupción. Fortalecer estas plataformas puede ser una oportunidad para avanzar hacia un debate más amplio e inclusivo respecto a la coordinación federal de estas políticas.

Por su parte, en el ámbito municipal, toda iniciativa deberá contemplar posibles articulaciones con instituciones como, por ejemplo: los Tribunales de Cuentas o las Contadurías que tienen competencia municipal. También será clave generar intercambios en el territorio con los concejos deliberantes que poseen funciones de control.

La Oficina Anticorrupción se encuentra en todos estos escenarios a disposición para el acompañamiento y asistencia técnica que sea necesaria para el desarrollo de políticas integrales ya sea desde el apoyo para el desarrollo de actividades formativas hasta la realización de iniciativas conjuntas. En todo caso, se busca innovar en la transversalización de la transparencia, generar debates enriquecedores sobre la idea de corrupción y la articulación política necesaria para su combate y sobre todo, construir micropolíticas que coloquen a la participación social en el centro de la escena de la búsqueda de transparencia en la gestión pública. Para conocer más el detalle de las acciones que desarrolla la Oficina Anticorrupción ingresar a <https://www.argentina.gob.ar/anticorrupcion>.

Los sistemas de integridad

- Todos los esfuerzos de las áreas de transparencia deben buscar la sinergia con organismos preexistentes, deben orientarse hacia la construcción de enfoques estratégicos, conjuntos y articulados.
- Un sistema de integridad federal deberá promover la coordinación y la cooperación interjurisdiccional.



Listado de tareas para la creación y fortalecimiento de áreas de transparencia e integridad

- Contar con voluntad política para avanzar en una política integral de transparencia.
- Desarrollar una evaluación de riesgo y un mapa de actores.
- Identificar cuál es el diseño institucional más pertinente para el organismo.
- Identificar cuáles son las funciones más acordes a la realidad de la jurisdicción.
- Presupuestar los recursos necesarios para cumplir con las misiones organizacionales propuestas.
- Reclutar personal para conformar el equipo e identificar quién liderará el espacio.
- Desarrollar un plan de acción.
- Planificar instancias de rendición de cuentas.
- Identificar qué actores conforman el sistema de integridad de las áreas y diseñar modos de coordinación y articulación.



ANEXO I

Áreas de transparencia en el *Poder Ejecutivo Nacional*

- Ministerio de Seguridad.

Dirección Nacional de Transparencia Institucional-Unidad de Transparencia Institucional⁸

- Ministerio de Defensa.

Dirección General de Transparencia Institucional⁹

- Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad.

Dirección Nacional de Planificación, Transparencia y Evaluación de Gestión¹⁰

- Ministerio de Obras Públicas.

Dirección Nacional de Transparencia. Programa de Fortalecimiento Institucional, Integridad y Transparencia¹¹.

- Ministerio de Transporte,

Dirección de Información al Público, Subsecretaría de Gestión Administrativa.¹²

- Dirección Nacional de Vialidad.

Unidad de Ética y Transparencia¹³.

Organismos descentralizados, desconcentrados y EPEs

- Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES)

Área Integridad y Cumplimiento-Comité de Ética¹⁴

- Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP)

Dirección de Integridad Institucional¹⁵.

- Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (INCAA)

⁸ Decisión Administrativa JGM 335/2020, disponible en <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/226386/20200309>

⁹ Decisión Administrativa JGM 546/2016, disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/260000-264999/261956/norma.htm>

¹⁰ Decisión Administrativa JGM 279/2020, disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/330000-334999/334965/norma.htm>

¹¹ Resolución MOP 32/2020, disponible en <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/228783/20200507>

¹² Decisión Administrativa JGM 212/2016, disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=259657>.

¹³ Resolución DNV 705/2016.

¹⁴ Resolución ANSES 236/19.

¹⁵ Disposición AFIP 200-E/2017, disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/275000-279999/277632/norma.htm>



Unidad de Transparencia Institucional¹⁶.

- Administración de Infraestructura Ferroviaria (Trenes Argentinos Infraestructura)
Subgerencia de Ética, Transparencia y Riesgos-Comité de Integridad.

- Aerolíneas Argentinas SA
Dirección de Auditoría Interna, Gerencia de Compliance¹⁷

Integración Energética Argentina S.A (IEASA)
Auditoría Interna, Comité Especial de Ética, Código de Conducta y Ética empresarial.

- Fabricaciones Militares SE
Unidad de Transparencia¹⁸

Agua y Saneamientos Argentinos SA (AySA)
Dirección de Integridad y buenas prácticas.

¹⁶ Resolución INCAA 401/2017, disponible en

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/275000-279999/276989/norma.htm>

¹⁷ Artículo 100. Ley 24.156 de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional. Decreto Reglamentario 1344/07, Dto.891/17, Dto. 72/18, Res. SIGEN 152/02

¹⁸ Decisión Administrativa JGM 85/2018 “Lineamientos de Buen Gobierno para Empresas de Participación Estatal Mayoritaria de Argentina”. Disponible en,
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=306769>



ANEXO II

Casos de áreas de transparencia a nivel provincial

- Provincia de Buenos Aires

Oficina de Transparencia Institucional¹⁹.

- Provincia de Jujuy

Oficina Anticorrupción²⁰

- Provincia de Chubut

Oficina Anticorrupción²¹

- Provincia de Santa Fe

Dirección Provincial de Anticorrupción y Transparencia del Sector Público²²

- Provincia de Mendoza

Oficina de Investigaciones administrativas y Ética pública²³

- Provincia de Entre Ríos

Oficina Anticorrupción y Ética pública²⁴

- Provincia de San Juan

Consejo Provincial de Ética pública²⁵

Casos de áreas de transparencia a nivel municipal

Al analizar las políticas de transparencia en el ámbito municipal y debido precisamente a la varianza que hemos mencionado, encontramos que actualmente se llevan adelante, sin encontrarse nucleadas por un área específica, políticas que no dejan de ser de transparencia e integridad en los diferentes municipios y que deben ser tenidas en cuenta a la hora de poder realizar mapas de riesgos para la implementación de unidades de transparencia y la proyección de avances significativos en la temática.

A nivel normativo, la existencia de ordenanzas o decretos en materia de transparencia también es dispar, siendo las referentes a la presentación de Declaraciones Juradas y/o Acceso a la Información Pública las más generalizadas. No obstante ello, podemos encontrar normas municipales relacionadas a Ética Pública, Conflicto de Intereses, Régimen de Obsequios, Transparencia presupuestaria, Nepotismo y Publicidad Oficial, pero que no cuentan con una dependencia que concentre el tratamiento de estas cuestiones a nivel local.

¹⁹ https://www.gba.gob.ar/justicia_y_ddhh/oti

²⁰ <http://oa.jujuy.gob.ar/>

²¹ <http://www.anticorrupcionchu.gov.ar/>

²² <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/93811>

²³ <https://eticapublica.mendoza.gov.ar/>

²⁴ <https://www.entrerios.gov.ar/anticorrupcion/>

²⁵ http://www.saij.gob.ar/legislacion/ley-san_juan-6773-ley_etica_publica.htm



Por otro lado y en razón de la publicidad de sus gestiones, encontramos municipios que poseen reflejadas en sus páginas web municipales secciones dedicadas a la Transparencia, donde reflejan distintos grados de apertura de datos.

Entre los ítems publicados, se incluyen: Listados de funcionarios y personal municipal, Organigramas, Listados de proveedores, Informes de gestión, Estados financieros, Presupuestos, Obras públicas, Boletín Oficial y Listado de Ordenanzas, Decretos y Resoluciones y demás información que difiere en cada caso en particular.

Esta tarea muchas veces es desarrollada fácticamente en los ámbitos de las Secretarías de Modernización, Nuevas tecnologías, Innovación Pública, Comunicación o áreas afines, estando en algunos supuestos también a cargo de los temas en relación a la participación ciudadana y el acceso a la información pública. Hecho que, si bien es el primer paso en muchas localidades para empezar el abordaje de las temáticas de transparencia, información y participación, dista mucho aún de las posibilidades que ofrecen las unidades de transparencia en el anclaje pleno de estas políticas en el área local.

Dicho esto, incluimos acá algunas referencias a municipios que han avanzado en áreas dedicadas de manera específica a la promoción de la integridad y transparencia:

- Municipio de Morón (Provincia de Buenos Aires)
Oficina Anticorrupción-Oficina de Transparencia²⁶

- Municipio de La Matanza (Provincia de Buenos Aires)
Oficina Anticorrupción²⁷

- Municipio de La Plata (Provincia de Buenos Aires)
Oficina de Fortalecimiento Institucional²⁸

- Municipio de Merlo (Provincia de Buenos Aires)
Oficina Anticorrupción

- Municipio de Rosario (Provincia de Santa Fe)
Dirección General de Investigaciones, Ética Pública y Transparencia²⁹

- Municipio de Rafaela (Provincia de Santa Fe)
Secretaría de Auditoría, Evaluación y Transparencia³⁰

²⁶ <http://www.moron.gob.ar/gobierno-abierto/oficina-anticorrupcion/>

²⁷ <http://www.lamatanza.gov.ar/anticorrupcion>

²⁸ <https://www.laplata.gov.ar/#/transparencia/fortalecimiento-institucional>

²⁹ <https://www.rosario.gob.ar/web/gobierno/gobierno-abierto/investigaciones-etica-publica-y-transparencia>

³⁰ <https://www.rafaela.gob.ar/Sitio#/Secretaria/13>



Bibliografía

OEA (2010), Guía de Implementación de la Ley Modelo de Acceso a la Información Pública, disponible en

http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/otros/4.%20guia%20de%20implementacion%20CP-CAJP-2841-10_esp.pdf

PNUD (2011), Guía Práctica para evaluar capacidades de las Agencias Anticorrupción, disponible en

https://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Anti-corruption/ACAs%20Practitioners_spanish.pdf

OCDE (2019a), Estudio de la OCDE sobre Integridad en Argentina. Lograr un camino sistémico y sostenido, disponible en <https://www.oecd.org/publications/estudio-de-la-ocde-sobre-integridad-en-argentina-g2q98f15-es.htm>

OCDE (2019b), Las Oficinas de Integridad Institucional en el Perú. Hacia la implementación de un sistema de integridad, disponible en <http://www.oecd.org/gov/integridad/OCDE-estudio-oficinas-de-integridad-peru.pdf>

OCDE (2017), Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública, disponible en <http://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf>

OCDE (2009), Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation (GOV/PGC/GF(2009)1), OCDE, Paris.

OEA (2006), Informe Final del Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción, disponible en

http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic_II_inf_arg.pdf

Transparencia Internacional Colombia (2010), Para fortalecer el control ciudadano en Colombia: Estudio sobre la figura de la Veeduría Ciudadana”, disponible en

http://web.casanare.gov.co/odih/Info/Interes_general/Interes_general/3.%20Metodos%20Alternativos%20de%20Solucion%20de%20Conflictos%20Masc/3.1%20Documentos%20Masc/Control%20ciudadano%20en%20Colombia.pdf

Normativa de referencia

Ley 24.759. Convención Interamericana contra la Corrupción, disponible en

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/40000-44999/41466/norma.htm>

Ley 25.188. Ética en el Ejercicio de la Función Pública, disponible en

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=60847>

Ley 27275. Derecho de Acceso a la Información Pública, disponible en

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/265949/norma.htm>

Decreto 1172/03. Acceso a la Información Pública. Disponible en

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/90763/norma.htm>

Decreto 41/99. Código de Ética de la Función Pública, disponible en

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/55000-59999/55841/norma.htm>



Decisión Administrativa 85/18 de Jefatura de Gabinete de Ministros, disponible en
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=306769>

Decreto 1179/2016- Régimen de Obsequios a Funcionarios Públicos, disponible en
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/267949/norma.htm>

Decreto 202/17. Conflicto de Intereses. Procedimiento. Disponible en
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/270000-274999/272923/norma.htm>

AFIP. Disposición 59/2020 Anexo B01 disponible en
<http://www.afip.gob.ar/transparenciaactiva/documentos/Anexo-B01-Disp-59-2020.pdf>

Disposición 3/2016 de la Subsecretaría para la Reforma institucional y Fortalecimiento de la
democracia. Registro Único de Audiencias, disponible en
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=269990>



República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
2020 - Año del General Manuel Belgrano

Hoja Adicional de Firmas
Informe gráfico

Número:

Referencia: Guía para la creación y fortalecimiento de las áreas de integridad y transparencia en jurisdicciones nacionales, provinciales y municipales.

El documento fue importado por el sistema GEDO con un total de 24 pagina/s.