

ANEXO

FORMATO ESTÁNDAR PARA PRESENTAR INFORMACIÓN SOBRE BUENAS PRÁCTICAS

1. Institución: Nombre de la institución que está implementando la buena práctica:

Oficina Anticorrupción

2. Título: Título de la buena práctica, tema que aborda y materia de la Convención con el que se relaciona:

Documento de Trabajo hacia la Estrategia de Integridad - Guía de creación de áreas de Transparencia e Integridad y fortalecimiento de la Red de enlaces de integridad, son las buenas prácticas desarrolladas por la Oficina Anticorrupción de manera estratégica vinculada al artículo 5 de la Convención en particular: a) formular y aplicar o mantener en vigor políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción; b) establecer y fomentar prácticas eficaces encaminadas a prevenir la corrupción; y c) procurar evaluar periódicamente los instrumentos jurídicos y las medidas administrativas pertinentes a fin de determinar si son adecuados para combatir la corrupción.

3. Descripción de la buena práctica: Incluir una descripción breve y un resumen de la buena práctica, así como una explicación sobre la razón por la que debe ser considerada como una buena práctica, refiriéndose expresamente a la sustentabilidad de la misma:

La Oficina Anticorrupción a partir del dictado del decreto 54/2019 en la nueva gestión de gobierno se convirtió en un organismo con independencia técnica suficiente para desarrollar de manera estratégica las buenas prácticas de fortalecimiento de la Red de Enlaces de Integridad, alineada con la Guía para la creación e áreas de Integridad y Transparencia en las jurisdicciones Nacionales Provinciales y Municipales, mientras desarrollaba el Documento de Trabajo hacia la Estrategia Nacional de Integridad.

La Oficina Anticorrupción y la Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional de la Secretaría de Gestión y Empleo Público trabajaron conjuntamente en un proceso de evaluación del Plan Nacional Anticorrupción 2019-2023 que se plasmó en el Documento de Trabajo hacia la Estrategia Nacional de Integridad (DTENI). El propósito de este documento es presentar el trabajo desarrollado respecto a la revisión de las iniciativas contempladas en el Plan Nacional Anticorrupción, detallando el diseño e implementación de herramientas metodológicas para su análisis y ponderación. De esa manera se documenta el trabajo llevado a cabo hasta el momento y presenta las principales fortalezas, debilidades, oportunidades y desafíos del Plan Nacional Anticorrupción, el cual resulta un antecedente clave para el diseño de la Estrategia Nacional de Integridad (ENI)

Por último el Documento de Trabajo hacia la Estrategia Nacional de Integridad, propone algunos lineamientos clave para la conformación de la ENI de modo tal que brinden una visión integral, federal y plural, jerarquizando la política preventiva y poniendo en el centro el diseño e implementación de políticas públicas que mitiguen los riesgos de ilícitos contra la administración

pública. En este sentido, el presente trabajo constituye un elemento clave para la construcción colaborativa y articulada con los organismos de la administración centralizada y descentralizada.

Por otro lado la Guía para creación y fortalecimiento de áreas de Integridad y Transparencia en jurisdicciones nacionales, provinciales y municipales(GCFIT) fue junto al fortalecimiento de la Red de Enlaces de Integridad dos buenas prácticas en etapas previas a la elaboración del Documento de Trabajo hacia la Estrategia Nacional de Integridad.

La GCFIT tuvo 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.

La GCFIT suple la demanda por parte de diferentes organismos para orientar la creación de áreas de transparencia con equipo especializado como una respuesta a la necesidad de jerarquizar la promoción de la integridad y transparencia en su ámbito y proporcionar herramientas concretas para la gestión, asistencia para el desarrollo de políticas, conocimiento para prevenir irregularidades y recursos para responder frente a ellas. Asimismo es una herramienta clave a nivel provincial y municipal que permite orientar el desarrollo de unidades que puedan implementar una política integral de transparencia, contemplando su propia realidad organizacional y los desafíos sectoriales que cada una plantea.

4. Razones e importancia: Expresar las razones por las que se desarrolló la buena práctica. Describir la situación existente antes de la adopción de la buena práctica e identificar el problema o problemas que aborda:

La nueva gestión de gobierno dotó de mayor independencia a la Oficina Anticorrupción lo que permitió junto a la creación de nuevas estructuras en el Estado Nacional elaborar un conjunto de acciones en línea con los análisis efectuados en el Estudio de Integridad de la OCDE en Argentina en 2019, y la Guía práctica de Elaboración y aplicación de estrategias nacionales de lucha contra la corrupción de la Convención de Naciones Unidas para la Corrupción.

Fortalecer el enfoque en la prevención de la corrupción fue una de las principales razones para la implementación de las prácticas. En ese sentido el Documento de Trabajo hacia la esta Estrategia Nacional de Integridad, contó con la oportunidad que constituye el contar con el Plan Nacional Anticorrupción como antecedente: el camino recorrido por el Plan Nacional

Anticorrupción permite identificar buenas prácticas y áreas de vacancia y transformarlas en aprendizajes para el diseño de una Estrategia Nacional de Integridad sólida y mensurable. A esto se suma la oportunidad que constituye el cambio de gestión. Si destacamos como debilidad el hecho de haber aprobado una iniciativa como un plan nacional a meses de culminar una gestión, la posibilidad de desarrollar una estrategia enriquecida con más de la mitad del mandato por delante permite, como lo indica la OCDE, "...dirigir un ejercicio estratégico de planificación participativa para el desarrollo conjunto de una Estrategia Nacional de Integridad con objetivos estratégicos y prioridades para el sistema de integridad pública" (OCDE, 2019). Iniciar la revisión del Plan hacia un sistema de integridad construido articuladamente con todos los sectores y organismos, implica analizar sus iniciativas situándonos en el contexto institucional y social actual. Además, resulta importante evaluar si el Plan requiere de incorporar nuevas medidas que atiendan los desafíos actuales, en línea con una mirada estratégica en la materia. El análisis de las iniciativas nos permitió arribar a otra oportunidad. El Plan presenta iniciativas similares en distintos organismos sin un lineamiento estratégico que las acompañe o dirija. Por ejemplo, se identificaron el desarrollo de mapas de riesgo, la creación de canales de denuncias, reformas y actualización de normativa, capacitaciones en materia de ética pública, creación de áreas y programas de integridad y acciones de transparencia y apertura de datos en distintos organismos. Esto es problemático debido a la falta de integralidad de estas acciones como parte de una estrategia nacional, como también en su déficit de coordinación con organismos rectores en la materia que pueden brindar orientación y precisiones para el desarrollo de estas iniciativas. Este hallazgo se constituye en una oportunidad en tanto permite identificar necesidades recurrentes que demandan la generación de lineamientos ordenadores desde la Oficina Anticorrupción y la Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional de brindar asistencia técnica para su ejecución y cumplimiento.

El diagnóstico y la planificación es un aspecto clave en el diseño de toda política pública. Los hallazgos mencionados permiten detectar los aciertos y las debilidades del Plan, principalmente como diagnóstico previo al momento de elaborar una propuesta de actualización. Este complejo ejercicio de análisis llevado adelante refuerza el compromiso de elaborar una seria planificación que permita arribar a una Estrategia Nacional de Integridad que contengan acciones específicas con plazos, responsabilidades e indicadores/parámetros comparativos y que permita su seguimiento y monitoreo. En definitiva, una estrategia que tenga como objetivo transversalizar las políticas de transparencia e integridad en la gestión pública.

Por su parte la GCFIT promueve la creación de un área de integridad y transparencia y su reflejo en el organigrama institucional que permite jerarquizar el rol en el ámbito de su incumbencia ya sea en el ámbito de los organismos de la administración pública nacional o en el ámbito de las provincias y municipios. Uno de los aspectos claves con los que trabaja la GCFIT es que quienes lideren y desempeñen en estos espacios institucionales tengan herramientas que le permitan 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.

5. Enfoque: ¿Cuáles fueron el diseño y la metodología propuestos para aplicar la buena práctica? ¿Qué se consideró para su diseño y metodología? ¿Se tomaron en cuenta experiencias en otros países? ¿Se utilizó una legislación modelo?:

La Oficina Anticorrupción, en colaboración con la Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional, desarrolló una metodología de análisis para la evaluación de la vasta y diversa cantidad de iniciativas, poniendo en el centro la necesidad de transparentar su diseño y replicabilidad. Esta metodología apunta a evaluar la visión estratégica e integral del Plan Nacional Anticorrupción de cara a la elaboración de la Estrategia Nacional de Integridad, contemplando los desafíos actuales que se imponen en la materia. La evaluación de las iniciativas permitirá identificar buenas prácticas y aspectos a contemplar para el diseño de indicadores y plazos de cumplimiento que faciliten su seguimiento y monitoreo por parte de la ciudadanía que, hasta hoy, no han sido previstos. Este trabajo de evaluación de las iniciativas del Plan Nacional Anticorrupción se desarrolló mediante el diseño e implementación de dos índices: el Índice de Significancia Institucional y el de Criterios de Evaluación de Iniciativas. Combinados nos permite ordenar las iniciativas propuestas en términos de mayor a menor relevancia estratégica.

En este sentido, consideramos que la Estrategia Nacional de Integridad debe proporcionar una hoja de ruta para el accionar de los organismos, compuesta por un núcleo básico de iniciativas que puedan ser transversalizadas, compartidas e implementadas con la mayor capilaridad y amplitud posible entre los organismos, las empresas de participación pública y otros entes estatales de la Administración Pública Nacional. Estos lineamientos básicos se encuentran

estrechamente vinculados con una mirada específica sobre el fenómeno de la corrupción. Consideramos la corrupción como un fenómeno multidimensional, sistémico y complejo, históricamente situado, que no encuentra homogeneidad en sus manifestaciones más elementales ni puede ser unívocamente interpretado.

En línea con las Convenciones Internacionales contra la corrupción de la ONU, la OEA y la OCDE, el fortalecimiento de la Red de Enlaces de Integridad, la Guía para la creación y fortalecimiento de áreas de Integridad y Transparencia en jurisdicciones nacionales, provinciales y Municipales, junto al al Documento de Trabajo, son el primer paso para la construcción de una Estrategia Nacional de Integridad que debe proporcionar por un lado, un horizonte de sentido para la incorporación de la perspectiva de transparencia en la gestión pública, y por el otro, agrupar estratégicamente acciones concretas y medibles para la ejecución por parte de los organismos y para el seguimiento de la ciudadanía.

6. Implementación: ¿Cómo se está implementando la buena práctica? ¿Cuáles fueron los recursos financieros y humanos necesarios para su implementación?:

En la actualidad se han duplicado los Enlaces de Integridad en la Administración Pública Nacional, y se han modificado y creado áreas de Integridad y Transparencia en los diferentes organismos de la Administración Pública Nacional en línea con los propósitos plasmados en la Guía para la creación y Fortalecimiento de Áreas de Integridad y Transparencia. Asimismo se ha presentado al Consejo Asesor el Documento de la Estrategia Nacional de Integridad con la evaluación integral de las iniciativas, y la Oficina Anticorrupción está trabajando con los organismos en el diseño de las iniciativas de acuerdo con los criterios tomados para realizar la evaluación anterior. Para ello se coordina el trabajo con las áreas de transparencia.

7. Resultado: ¿Cuál es el resultado final o el resultado final esperado de la implementación de la buena práctica? ¿Cuáles han sido los beneficios o experiencias exitosas? ¿Se han enfrentado los problemas identificados que dieron origen a la implementación de la buena práctica? ¿Cuál ha sido su impacto?

El resultado es la construcción colaborativa y articulada con los organismos de la administración centralizada y descentralizada de una estrategia que permita fortalecer el enfoque de prevención de la corrupción desarrollando e identificando buenas prácticas y aspectos para el diseño de indicadores y plazos de cumplimiento de las iniciativas anticorrupción que faciliten su seguimiento y monitoreo. El impacto inicial es visible a partir de la creación de áreas especializadas en materia de Integridad y Transparencia en la administración pública central y descentralizada, como así también la duplicación de enlaces de integridad en la misma, y a su vez el DTENI brinda un análisis integral y particular de cada una de las iniciativas contempladas en el Plan Nacional Anticorrupción, mediante la evaluación por los índices realizados a tales efectos.

8. Potencial para cooperación técnica: ¿Puede la buena práctica ser adaptada y servir a otros países? ¿Podía brindar asistencia técnica a otros países para la implementación de la misma? Indicar el punto de contacto de la entidad que podría brindar esta asistencia:

El Documento de Trabajo hacia la estrategia Nacional de Integridad es el primer paso hacia una Estrategia Nacional de Integridad y puede ser replicado en tanto la metodología de construcción de los índices es factible de ser utilizada en otros países. Asimismo la Red de Enlaces de Integridad y la Guía para la creación y fortalecimiento de áreas de Integridad y Transparencia en las jurisdicciones nacionales, provinciales y municipales son herramientas factibles de ser replicadas en el inicio o durante cualquier gestión de gobierno que ponga el enfoque en la prevención de la corrupción.

9. Seguimiento: ¿Quién o qué grupos se encargarán de dar seguimiento a la implementación de la buena práctica? ¿Cómo se vigilará su implementación? ¿Habrá informe de seguimiento?:

Involucrar a la ciudadanía en el proceso de implementación de las iniciativas es clave para su supervisión y rendición de cuentas. La Oficina Anticorrupción junto a la Secretaría de Gestión y Empleo Público de Jefatura de Gabinete de Ministros desarrollarán una plataforma digital que permita el control social del estado y el grado de cumplimiento de los organismos a cargo de las iniciativas de la Estrategia Nacional de Integridad. Además, se buscará definir e implementar una serie de indicadores y parámetros que faciliten la comprensión sobre los avances de cada iniciativa. En este marco, se propone incorporar dentro del sistema de información “Mapa de la Acción Estatal” un módulo específico para el seguimiento y evaluación de las iniciativas que compongan la Estrategia Nacional de Integridad. Cabe mencionar que, entre los objetivos de esta plataforma digital creada a través de la Decisión Administrativa 1926/2020 bajo la órbita de la Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional, se encuentran los de dar seguimiento y evaluación a políticas, planes y programas, así como generar un ámbito propicio de comunicación a la ciudadanía sobre el accionar público, ganando legitimidad y gobernabilidad democrática. Asimismo, esta plataforma digital permitirá analizar diferentes acciones públicas a fin de identificar oportunidades para integrar de manera transversal la dimensión ética de la gestión pública y sus dispositivos de integridad y transparencia. Por último el Consejo Asesor del Plan Nacional Anticorrupción colabora en el seguimiento de la implementación de las buenas prácticas.

10. Lecciones aprendidas: ¿Cuáles han sido algunas de las lecciones aprendidas de la implementación de la buena práctica? ¿Cuáles han sido los desafíos para la implementación de la buena práctica?:

Uno de los principales desafíos planteados en el Documento de Trabajo de la Estrategia Nacional de Integridad proviene del contexto absolutamente extraordinario de la emergencia sanitaria por la pandemia del COVID19. Realizar actividades específicas en una nueva gestión de gobierno enfocadas en la prevención de corrupción con implicancia en la estructuras de la administración pública, en línea con una planificación estratégica, en un contexto de emergencia parecen actividades antitéticas. Sin embargo, las actividades de planificación pueden apuntalar las tareas de reconstrucción económica y social que exige la situación actual. Dotar de integridad y

transparencia a la distribución de recursos y la gestión pública pasa a ser un desafío clave que deberá acompañar el diseño de la Estrategia Nacional de Integridad. Otro de los desafíos es alcanzar una coordinación amplia entre organismos especializados en materia de integridad y entidades encargadas de desarrollar política sectorial. Este es un aspecto constitutivo de la agenda de transparencia y una cuestión clave para la transversalización de la integridad. Estos desafíos exigen de una participación plural, donde un amplio espectro de actores sean representados y la mayor pluralidad de voces escuchadas. Por ello, este proceso de diseño de la Estrategia Nacional de Integridad consistirá en un trabajo democrático y consensuado de todos los organismos gubernamentales junto al Consejo Asesor Ad-Honorem, organizaciones de la sociedad civil vinculadas a la temática, expertos y expertas.

Por su parte la Guía para el Fortalecimiento de Áreas de Integridad y Transparencia en jurisdicciones nacionales, provinciales y municipales tiene como desafío incentivar y materializar estas acciones en Provincias y Municipios, que poseen un diverso estado de situación en la materia. En ese sentido el desafío es que la Guía sea acompañada un abordaje que permita incorporación de la integridad en el ámbito federal contemplando dos aspectos: uno de contacto directo con las provincias y los municipios, y otra indirecta, a partir de las oportunidades de articulación que surjan a través de los Ministerios Nacionales, específicamente, a través políticas sectoriales sustantivas que impliquen la transferencia de recursos y/o capacidades a provincias y municipios. A su vez estos aspectos deben ir enlazados con las acciones pertinentes de la Estrategia Nacional de Integridad.

Sin perjuicio de esto se ha demostrado que el compromiso de la Alta Dirección Pública ha plasmado el desarrollo de estructuras de Integridad y Transparencia en la administración central en la nueva gestión de gobierno, y que a pesar de la pandemia se han llevado acciones concretas para un abordaje de prevención de la corrupción. Asimismo aquellas áreas que reciben un acompañamiento particular por la Oficina Anticorrupción han tenido mayor capacidad de respuesta al diseño estratégico y las acciones concretas en materia de prevención de la corrupción.

11. Documentos: ¿Dónde puede encontrarse más información sobre la buena práctica? (por ejemplo, enlaces en Internet):

- https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/documento_de_trabajo_hacia_una_estrategia_nacional_de_integridad_pdf_1.pdf
- <https://www.argentina.gob.ar/noticias/la-oa-publico-una-guia-para-la-creacion-y-fortalecimiento-de-areas-de-integridad>
- <https://www.argentina.gob.ar/anticorrupcion/prevencion/enlaces-de-integridad/institucionalizacion-de-la-red>
- <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/gestion-y-empleo-publico/fortalecimiento-institucional/mapa-de-accion-estatal>

12. Contacto: Con quién comunicarse para recibir mayor información:

Luis Villanueva. Subsecretario de Integridad y Transparencia de la Oficina Anticorrupción.