

FORMATO ESTÁNDAR PARA PRESENTAR INFORMACIÓN SOBRE BUENAS PRÁCTICAS

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

Oficina Anticorrupción de la República Argentina

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

“Sistema de Monitoreo de Actividades Privadas y Públicas Anteriores y Posteriores a la Función Pública - MAPPAP”.

Se trata de un desarrollo informático que permite que quienes ejercen funciones públicas declaren sus antecedentes y actividades posteriores a la función pública mediante formularios electrónicos de los sistemas de Gestión Documental Electrónica “GDE” y de Trámites a Distancia “TAD”.

Se relaciona particularmente con la prevención de conflictos de intereses (Artículo III, párrafos 1) y 2) de la Convención).

Al respecto, cabe tener presente que el Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC), en oportunidad de analizar las “NORMAS DE CONDUCTA Y MECANISMOS PARA HACER EFECTIVO SU CUMPLIMIENTO (ARTÍCULO III, PÁRRAFOS 1 y 2 DE LA CONVENCIÓN)” durante la Primera Ronda, recomendó a la Argentina fortalecer la implementación de normas jurídicas y códigos de conducta con respecto a los conflictos de intereses y entre otras medidas sugirió “Establecer restricciones adecuadas para quienes dejan de desempeñar un cargo público”. Sugerencia a la que requirió prestar atención adicional, en los términos previstos en los informes de la Segunda y Tercera Rondas, al evaluar los avances sobre tal recomendación en oportunidad de la Cuarta Ronda [Informe Final Argentina (aprobado en la sesión plenaria del 21 de marzo de 2013). http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/mesicic4_arg_sp.pdf. Páginas 55 y 56].

En relación con dicha recomendación resulta atendible lo previsto en la “Ley Modelo sobre Declaración de Intereses, Ingresos, Activos y Pasivos de quienes desempeñan Funciones Públicas”, aprobada por el Comité de Expertos del MESICIC en la sesión plenaria del día 22 de marzo de 2013. Puntualmente en su Capítulo V “Procedimiento de Revisión de Conflictos de Intereses”, artículos 20 y 21 (Disponible en el enlace: http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/ley_modelo_declaracion.pdf).

El artículo 20 de la citada Ley Modelo reza: “Artículo 20.- El procedimiento de revisión de

conflictos de intereses tendrá por objeto determinar si los intereses declarados por el sujeto obligado son compatibles con el ejercicio de sus funciones, de conformidad con el régimen jurídico aplicable sobre inhabilidades, incompatibilidades, conflictos de intereses u otros deberes establecidos por la ley.”

A su vez el artículo 21 expresa: “Artículo 21.- Cuando de la revisión de las declaraciones de intereses, ingresos, activos y pasivos surgieran indicios que configuren potenciales o actuales conflictos de interés, o violaciones actuales o potenciales a las normas sobre inhabilidades, incompatibilidades u otros deberes legal o reglamentariamente establecidos para el cumplimiento de la función pública, la autoridad competente notificará al sujeto obligado y al organismo en el cual desempeña funciones su opinión y los pasos a seguir, de conformidad con la legislación respectiva, para evitar un eventual conflicto o hacer cesar un conflicto actual.”

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 misma¹:

El MAPPAP consiste en un desarrollo informático que permite que quienes ejercen funciones públicas declaren sus antecedentes laborales (hasta tres años anteriores a la fecha de inicio de la función) y las actividades posteriores a la función pública (hasta un año después de la fecha de cese) mediante formularios electrónicos de los sistemas de Gestión Documental Electrónica “GDE” y de Trámites a Distancia “TAD”.

El objetivo inmediato del MAPPAP es garantizar que las autoridades superiores de la Administración Pública Nacional -centralizada, desconcentrada, descentralizada- y de los entes y empresas del Sector Público Nacional pertenecientes al Poder Ejecutivo Nacional cumplan los siguientes deberes:

- a) el deber de declarar los antecedentes laborales y profesionales de los Tres (3) años anteriores al inicio del ejercicio de la función pública, establecido en el artículo 12 de la Ley 25.188 de Ética de la Función Pública;
- b) el deber de declarar los cargos y funciones, tanto públicos, como privados, ejercidos durante el año posterior a la fecha de egreso de la función pública, establecido en el artículo 45 del Código de Ética de la Función Pública aprobado por el Decreto 41/1999.

El cumplimiento de estos objetivos permite alcanzar los siguientes objetivos mediatos del MAPPAP:

- a) brindar transparencia a las funciones desempeñadas;

¹ La sustentabilidad significa que la buena práctica haya sido probada en un período de tiempo que haya permitido mostrar su utilidad y que pueda tener continuidad en su aplicación. Se sugiere, al respecto, un período de un año.

b) fomentar la rendición de cuentas; y

c) facilitar un mejor control respecto de los posibles conflictos de intereses que puedan plantearse.

El Régimen del MAPPAP alcanza a todas las personas que ejercen cargos de Jefe de Gabinete de Ministros, Ministro/a, Secretario/a, Subsecretario/a y a las autoridades de igual rango en el Poder Ejecutivo Nacional, incluidas la autoridades superiores de todos los organismos de la Administración Pública Nacional, centralizada y descentralizada en cualquiera de sus formas, entidades autárquicas, empresas y sociedades del Estado y sociedades con participación estatal mayoritaria, sociedades de economía mixta, Fuerzas Armadas y de Seguridad, instituciones de la seguridad social del sector público, bancos y entidades financieras oficiales y de todo otro ente en que el Estado Nacional o sus entes descentralizados tengan participación total o mayoritaria de capital o en la formación de las decisiones societarias, así como también de las comisiones nacionales y los entes de regulación de servicios públicos.

Finalmente, debe tenerse presente que toda la información declarada en virtud del Régimen del MAPPAP deberá ser procesada en formato de Datos Abiertos conforme la reglamentación vigente y también deberá ser publicada en un portal de transparencia activa y estará accesible desde el sitio web oficial de la Oficina Anticorrupción.

En cuanto a la sustentabilidad es preciso diferenciar los planos normativos y sociológicos del MAPPAP del plano informático-tecnológico del sistema. En el plano normativo ya existía la obligación de declarar actividades anteriores (Ley 25.188, artículo 12), lo cual se cumplía mediante el sistema de declaraciones juradas patrimoniales pero debido a restricciones del sistema informático no era posible explotar los datos. También existía la obligación de declarar actividades al egreso (Código de Ética, artículo 45 - Decreto 41/99) pero no se había implementado ningún sistema sobre el particular. En el plano sociológico ya existe la conciencia de los funcionarios y funcionarias de presentar las declaraciones juradas patrimoniales iniciales (alta), actualizaciones anuales y de baja, a las cuales ahora se agrega la obligación actualizar la información hasta un año después de la baja.

En el plano informático-tecnológico actualmente conviven el sistema de declaraciones juradas patrimoniales de base AFIP (que todavía tiene procesos en papel) y el sistema Mappap que es totalmente online, por lo que la Oficina Anticorrupción actualmente se encuentra trabajando en el desarrollo de una nueva plataforma informática donde convergerán ambos sistemas de declaraciones juradas. El lanzamiento de la misma implicará un avance en la comunicación entre las partes intervinientes en su utilización dado que se conformará de módulos que trabajarán de manera interrelacionada, brindando información de manera online y eliminando procesos que hoy demandan tiempo y recursos.

- 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:**

El caso "Casa Matriz" reveló un gran déficit en el control, por parte de la OA, del fenómeno denominado "puerta giratoria". El expediente se inició en agosto de 2018 a partir de una nota periodística que daba cuenta de que habrían existido 269 funcionarios y funcionarias nacionales que registraban 890 participaciones en empresas privadas (aunque sólo se identifican a 68 de esas personas, entre las que se hallaba el entonces Presidente Macri). El caso concluyó en marzo de 2022 mediante la [Resolución OA 5/2022](#), luego de un gran esfuerzo de recolección y cruzamiento de datos que resultó infructuoso en términos de prevención y control de conflicto de intereses derivados de la "puerta giratoria".

En el artículo 3° de dicha Resolución se hace saber que se advirtieron diversas debilidades y deficiencias en la regulación vigente para prevenir y controlar eficazmente el fenómeno de la "captura de la decisión pública", especialmente en lo que respecta al ingreso y egreso a altos cargos públicos desde y hacia el sector privado, fenómeno conocido como "puerta giratoria".

El fenómeno de la "puerta giratoria" implica riesgos de captura de la decisión pública que pueden perjudicar el interés público en beneficio de intereses privados específicos, mediante el traspaso de información privilegiada o la falta de imparcialidad e independencia de criterio, entre otras conductas contrarias a la ética pública. Tales riesgos se agravan cuando las personas que desempeñan cargos directivos en empresas o entidades privadas reguladas o controladas por determinados organismos públicos son designadas para cumplir funciones en tales organismos.

Lo mismo ocurre cuando quienes ejercieron funciones públicas pasan o regresan a ocupar cargos de alta jerarquía en el sector privado, en especial cuando se trata de autoridades superiores del Poder Ejecutivo Nacional. En tales casos, a efectos de controlar el cumplimiento de las normas de ética pública, resulta necesario monitorear la circulación en la ocupación de altos cargos en el sector público desde y hacia el sector privado que pudieran acarrear situaciones de conflicto de intereses u otros riesgos de incumplimiento de dichas normas.

Fue en el contexto de ese caso que se advirtió la necesidad de adoptar medidas rápidas y efectivas para controlar mejor los conflictos de intereses derivados de la puerta giratoria. Ello motivó el desarrollo del Sistema MAPPAP. Si bien ya existía la obligación legal declarar los antecedentes laborales y profesionales por parte de quienes asumen funciones públicas (Ley 25.188, artículo 12) y las actividades privadas que van a realizar esas personas cuando egresan hasta un año después del cese en el cargo (artículo 45 del Código de Ética, Decreto 41/99), sólo se había implementado una forma de declarar los antecedentes en la declaración jurada patrimonial. No había nada implementado para declarar actividades al egreso.

Para corregir esa situación y en especial para cubrir el vacío en cuanto a actividades posteriores, se diseñaron sendos formularios electrónicos que se completan online en un sistema totalmente despapelizado y que permite la publicación de toda la información en soporte de datos abiertos y de fácil acceso vía Internet. Esto fue posible gracias al apoyo de la Subsecretaría de Innovación Administrativa, dependiente de la Secretaría de Innovación Tecnológica del Sector Público de la Jefatura de Gabinete de Ministros, que destinó recursos para los respectivos desarrollos informáticos.

Extracto de la formulación del proyecto inicial

I.- IDEA INICIAL:

El objetivo de esta iniciativa es la construcción y publicación, con mecanismos de participación ciudadana y transparencia activa, de una base de datos para el cotejo y verificación del cumplimiento de las normas de ética pública relacionadas con las actividades privadas anteriores y posteriores a la función pública de quienes desempeñan tales funciones en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional.

II.- PROBLEMA A RESOLVER:

El principal problema que busca resolver el proyecto es la escasa o incorrecta visibilización sobre los conflictos de intereses de las personas que acceden a cargos públicos de alta jerarquía en el Poder Ejecutivo Nacional, en especial de quienes provienen de empresas que actúan en sectores regulados por el Estado y regresan a tales empresas cuando finalizan sus funciones públicas. Fenómeno que se conoce como “puerta giratoria”.

Los defectos en la correcta visibilización de los conflictos de intereses, a su vez, generan reacciones sesgadas o insatisfactorias por parte de la sociedad civil en materia de rendición de cuentas de tales funcionarios y funcionarias. Todo lo cual genera condiciones de permeabilidad hacia conductas de captura de la decisión pública, a la vez que dificulta las acciones de la Oficina Anticorrupción para controlar que no haya intereses particulares que se impongan sobre el interés público.

III.- OBJETIVOS:

Objetivo General

Implementar un portal de datos de antecedentes, vínculos e intereses privados de las personas que ingresan a altos cargos en el Estado Nacional (hasta tres años antes de asumir el cargo), así como también de actividades realizadas por estas personas al egreso de la función pública (hasta un año posterior al cese de funciones), para el cotejo y verificación del cumplimiento de las normas pre y post empleo público, con mecanismos de participación ciudadana.

Objetivos Específicos

- Diseñar un portal de datos abiertos de antecedentes laborales y profesionales de las personas que ingresan a altos cargos en el Estado Nacional, como así también de las actividades que realizan al egreso de la función pública.
- Publicitar el portal de datos a través de una plataforma de datos abiertos para su acceso y control a través de mecanismos de participación ciudadana y transparencia activa.
- Promover, cotejar y verificar, a partir de los datos disponibles en el portal, el cumplimiento de las normas de pre y post empleo público.
- Divulgar el conocimiento de las normas de ética pública y concientizar a las personas que ejercen altos cargos en el Gobierno Nacional sobre el alcance de sus deberes de ética pública.

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?:

Se partió de identificar el problema a resolver y se formularon dos alternativas básicas de respuesta al problema: “autónoma” y “coordinada”. Se previeron 17 actividades necesarias

para lograr efectivizar el proyecto, cualquiera fuera la alternativa seleccionada. Tales actividades se clasificaron en tres (3) tipos según los recursos o elementos “críticos” necesarios para su desarrollo y sus resultados:

- 6 actividades institucionales. Elemento crítico: articulación de acuerdos con otras áreas del Estado necesarios para implementar el sistema.
- 6 actividades informáticas. Elemento crítico: desarrollo de soluciones técnicas e informáticas necesarias para poner en funcionamiento el sistema.
- 5 actividades normativas. Elemento crítico: elaboración de actos administrativos necesarios para dar fuerza legal al uso del sistema.

Se elaboró una matriz de evaluación de proyectos con metodología FODA que reflejó la siguiente situación:

Fortalezas:

- Originalidad del proyecto. No existen herramientas similares de relevamiento, publicidad y control de prácticas de pre y post empleo en Argentina y en países de la región.
- Articula y capitaliza información ya disponible en distintas áreas o dependencias del Estado nacional (declaraciones juradas de la OA, SIGEN, Mapa del Estado de JGM, ANSES)

Oportunidades:

- Reforma del sistema de DD.JJ. Ley 25.188
- Implementación por plataforma TAD-GDE.

Debilidades:

- Dependencia de informático de SIP, AFIP, MJyDH o Sec.LyT
- Carencia de expertos informáticos y área de soporte propios del organismo para la plataforma virtual.

Amenazas:

- Rechazo de ex funcionarios a completar los datos y posibles planteos judiciales al respecto.

Se produjo un informe de prefactibilidad del proyecto, donde resultó preferible la alternativa “coordinada”.

Extracto de la formulación del proyecto inicial

Prefactibilidad:

Se identifican dos alternativas para definir la estrategia de desarrollo del proyecto:

- Alternativa autónoma: Implica que la OA desarrolle el portal mediante la contratación de los

recursos, tanto técnicos, como humanos, imprescindibles para la puesta en marcha inicial del MAPAP (publicación web e interfaz de intercambio con funcionarios) y luego, en una segunda instancia, generar acuerdos institucionales que permitan alcanzar un mayor desarrollo y mejor utilización de las bases de datos de otros organismos estatales.

- **Alternativa coordinada:** Implica que la OA genere un acuerdo institucional con al menos un organismo estatal que posea los recursos técnicos y/o humanos imprescindibles para la puesta en marcha inicial del MAPAP (publicación web e interfaz de intercambio con funcionarios), en simultáneo con la contratación por parte de la OA de cualquier recurso faltante, y luego generar acuerdos institucionales con otros organismos estatales que permitan alcanzar un mayor desarrollo y mejor utilización de las bases de datos de esos organismos.

El análisis de prefactibilidad del proyecto se hará sobre dos dimensiones: una “político-institucional” y otra “técnico-informática”, cada una de las cuales contendrá una opinión fundada sobre la conveniencia de adoptar la alternativa autónoma o la coordinada.

RESULTADO: El resultado de esta actividad es un Informe de Prefactibilidad que definirá la estrategia para desarrollar el proyecto.

Se tomó en cuenta la experiencia de Estados Unidos y del Reino de España.

No se siguió ninguna legislación modelo.

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

Se trabajó conjuntamente entre la Coordinación de Políticas de Integridad de la Oficina Anticorrupción, la Subsecretaría de Innovación Administrativa (de la Jefatura de Gabinete de Ministros, JGM), la Administración Federal de Ingresos Públicos y la Dirección de Sistemas del Ministerio de Justicia. Se decidió realizar el desarrollo con la Dirección Nacional de Digitalización Estatal de la Subsecretaría de Innovación Administrativa (JGM).

Conjuntamente con el equipo técnico de la Dirección Nacional de Digitalización Estatal se priorizó la automatización de procesos y se creó la repartición "CPI#OA" en el Sistema GDE para la gestión un registro denominado “Registro Legajo Multipropósito”, RLM.

No fue necesario construir una base de datos al automatizarse los procesos con el sistema creado por la Dirección Nacional de Digitalización Estatal mediante los Sistemas GDE (Gestión Documental Electrónica) y TAD (Trámites a Distancia). Se desarrollaron tres formularios (uno de datos del funcionario/a declarante, uno para declaración de actividades anteriores y otro para declaración de actividades posteriores al ejercicio de la función pública en el marco del registro (RLM) en el sistema GDE.

Asimismo, se efectuó un análisis de la normativa vigente en la materia en la que se enmarca y se inserta el proyecto. Sobre esa base y siguiendo el mandato encomendado a la DPPT mediante la RESOL-2021-15-APN-OA#PTE se avanzó con el proyecto y la elaboración de la nueva normativa necesaria para ponerlo en ejecución.

El 21 de abril de 2022 se dictó un acto administrativo (Resolución 7/22 OA). Fue publicado en el Boletín Oficial del 25 de abril de 2022. Esa resolución del Titular de la Oficina Anticorrupción aprueba el Sistema de Monitoreo de Actividades Privadas y Públicas Anteriores y Posteriores al Ejercicio de la Función Pública (MAPPAP), establece sus normas y reglas básicas y aprueba los

formularios pertinentes para las Declaraciones Juradas. Luego, mediante la Disposición 1/2022 de la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia se fijaron los plazos para las presentaciones de las Declaraciones Juradas.

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?²:

El Sistema MAPPAP se encuentra en sus primeros momentos de implementación por lo que todavía no se cuenta con un resultado final. Sin embargo, el resultado final esperado consiste en contar periódicamente con los datos de los funcionarios y funcionarias al ingreso y al egreso de sus funciones, y efectuar su análisis de modo tal de permitir monitorear la circulación en la ocupación de altos cargos en el sector público desde y hacia el sector privado que pudieran acarrear situaciones de conflicto de intereses u otros riesgos de incumplimiento de las normas de ética pública.

8. Potencial para cooperación técnica: ¿Puede la buena práctica ser adaptada y servir a otros países? ¿Podría 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:

Sí, la buena práctica le puede servir a cualquier país que le interese controlar conflictos de intereses derivados del fenómeno conocido como “puerta giratoria”. Dependiendo del tipo de asistencia técnica que se requiera la OA podría brindarla a través de sus integrantes. Punto de contacto: Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia de la Oficina Anticorrupción.

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

La buena práctica está a cargo de la Coordinación de Políticas de Integridad dependiente de la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia de la Oficina Anticorrupción. Es la repartición encargada de ejecutar las acciones necesarias para su desenvolvimiento y publicar en el sitio web institucional toda la información relativa a su ejecución.

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?:

² Por ejemplo, prácticas que puedan generar un cambio de conducta, comportamiento de una población o institución. DLCI02424S01

Una lección aprendida es la importancia de revisar las propias prácticas aún cuando se están cumpliendo los objetivos institucionales y las metas de gestión, a fin de identificar posibles mejoras o nuevas prácticas que permitan alcanzar tales objetivos de manera más eficiente.

El desafío más importante fue articular con diferentes actores institucionales, a fin de obtener el máximo provecho de sus recursos y capacidad instalada, en pos de un resultado de sinergia común que marca una diferencia sustancial en el logro de los objetivos y las políticas públicas a cargo de las respectivas área del Estado.

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

En infoleg.gob.ar puede consultarse la normativa referente al Sistema MAPPAP (Resoluciones 15/2021 y 7/2022 de la Oficina Anticorrupción, y la Disposición 1/2022 de la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia).

Asimismo, en el sitio <https://www.argentina.gob.ar/anticorrupcion/sistema-de-monitoreo-de-actividades-privadas-y-publicas-anteriores-y-posteriores-al> puede consultarse la información básica sobre el Sistema MAPPAP.

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

Leopoldo Horacio Giupponi, Coordinador de Políticas de Integridad de la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia de la Oficina Anticorrupción. mappap@anticorrupcion.gob.ar LGiupponi@anticorrupcion.gob.ar