

## **INTEGRIDAD Y TRANSPARENCIA A NIVEL FEDERAL: UNA INICIATIVA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES ESTATALES**

*Julia N. Gentile\**  
*José L. Taurel Xifra\*\**

### **Resumen**

La presente ponencia se propone abordar los desafíos y experiencias de fortalecimiento de las capacidades del sector público argentino en materia de integridad y transparencia a nivel federal. De esta manera, se presenta el diseño y la implementación de la Iniciativa Federal para el Fortalecimiento de la Integridad y Transparencia, a través de la cual se despliega un trabajo de articulación interjurisdiccional e interinstitucional de forma coordinada. En ese sentido, se destaca que esta iniciativa federal procura contribuir en este aspecto al fortalecimiento de las capacidades estatales de instituciones públicas provinciales y municipales a partir del trabajo conjunto y de la construcción de redes colaborativas.

Con el objetivo de contribuir a la construcción de un Estado estratégico para procurar el bienestar general de la ciudadanía, capaz de conducir un proceso de desarrollo con inclusión, la actual gestión de gobierno estableció como un pilar el fortalecimiento de las capacidades estatales. Asimismo, dentro de todas las capacidades que requiere un Estado con autonomía para promover políticas públicas de calidad de manera eficiente y eficaz, la integridad y la transparencia en la función pública emergen como vectores transversales a los distintos ámbitos de la gestión para la legitimidad, sustento y horizonte de la acción estatal.

### **Introducción**

Con el fin de contribuir al fortalecimiento de las capacidades estatales de instituciones públicas provinciales y municipales en materia de integridad y transparencia, se creó el Programa Federal para el Fortalecimiento de la Integridad y la Transparencia. A partir del trabajo conjunto y de la construcción de redes colaborativas a nivel federal, el Programa fue diseñado por la Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional (SSFI) de la Secretaría de Gestión y Empleo Público de Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación Argentina.

La actual gestión de gobierno estableció como un pilar el fortalecimiento de las capacidades estatales para contribuir a la construcción de un Estado *estratégico* dedicado al servicio de la ciudadanía y capaz de conducir un proceso de desarrollo económico con inclusión social. De esta manera, la SSFI propuso un modelo de gestión pública que parte de la necesidad de fortalecer las capacidades estatales (técnico-burocráticas, relacionales y político-estratégicas) para garantizar la efectividad de las políticas públicas. Esto implica la necesidad de promover un Estado con capacidad de articulación y de motorizar el proceso de desarrollo ante los graves problemas legados por la etapa neoliberal. En ese sentido, se requiere colocar nuevamente al Estado en un rol central

---

\* Directora Nacional de Integridad y Transparencia de la Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional de la Secretaría de Gestión y Empleo Público de Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, Argentina. Contadora Pública (UBA) y Licenciada en Sociología (UBA), Argentina. Correo electrónico: [gentileju@jefatura.gob.ar](mailto:gentileju@jefatura.gob.ar)

\*\* Asesor de la Dirección Nacional de Integridad y Transparencia de la Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional de la Secretaría de Gestión y Empleo Público de Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, Argentina. Magíster en Sociología de la Cultura (IDAES /UNSAM). Lic. en sociología (UBA), Argentina. Correo electrónico: [taurelj@jefatura.gob.ar](mailto:taurelj@jefatura.gob.ar)

como actor y regulador del mercado para el proceso de desarrollo económico como una condición necesaria, aunque no suficiente. Por esta razón, se propone un Estado presente y activo en la búsqueda del horizonte de alcanzar la sociedad deseada. Asimismo, se concibe al Estado como un agente activo con la capacidad de anticipar cambios sociales, y que desarrolla herramientas y mecanismos de gestión de mediano y largo plazo que le permitan intervenir en la agenda pública, debatiendo y generando propuestas de políticas públicas adecuadas para cumplir sus objetivos en un contexto cambiante y complejo. En síntesis, se trata de construir un Estado presente en dirección a un Estado *estratégico* (Castellani y de Anchorena, 2021).

Ante el planteo del proyecto de un Estado *estratégico*, se espera que este retome su lugar como el instrumento político privilegiado para asegurar el acceso de todos los sectores sociales a las prestaciones, bienes y servicios públicos, y en particular de los más desfavorecidos. La importancia de esta propuesta se puso en evidencia al declararse la emergencia sanitaria producto del COVID-19, que además obligó a llevar a cabo la meta planeada, a partir de la reconfiguración de los medios previstos, ya que la situación de urgencia sanitaria y social sin precedentes inhabilitó muchos de los canales de intervención tradicionales.

En resumen, para concretar este modelo se requiere trabajar en innovación y calidad de gestión, con una mirada atenta sobre la planificación de políticas públicas sometidas a una evaluación periódica. A su vez, demanda la digitalización de servicios a la ciudadanía, abrir espacios de participación social con distintos actores sociales y que se generen las condiciones para instancias de concertación y articulación con estos. Asimismo, debe existir un compromiso de llevar adelante sus acciones desde una perspectiva federal, en diálogo permanente con provincias y municipios. Y, al mismo tiempo, uno de los requisitos indispensables para lograr un Estado *estratégico* es instalar la integridad, la transparencia y la ética pública como ejes transversales de gobierno, y que adquiera capacidad de decisión autónoma.

El presente trabajo propone presentar el diseño y la implementación del Programa Federal para el Fortalecimiento de la Integridad y Transparencia y su impacto en el fortalecimiento de las capacidades estatales en integridad y transparencia a nivel federal. Para esto, se describe el recorrido trazado a través del cual se desplegó un trabajo de articulación interjurisdiccional e interinstitucional de forma coordinada, que todavía se encuentra en marcha. Finalmente, se exponen las nociones de *capacidad estatal* y *autonomía* estatal y la importancia de la integridad en ellas, como horizonte del desarrollo de políticas públicas. Por último, se plantean algunas experiencias recorridas hasta el momento en materia de fortalecimiento en integridad y transparencia.

### **El proceso de fortalecimiento de las capacidades estatales en integridad y transparencia a nivel federal**

Tanto a nivel local como internacional, los paradigmas vigentes de gestión de la integridad proponen abordar a la ética pública, la integridad y la transparencia con una mirada compleja, integral y relacional, a través de estrategias no sólo de control y sanción de acciones indebidas sino también de promoción de políticas preventivas y de construcción de cultura organizacional que favorezca el ejercicio de los valores y principios que deben orientar la conducta y ética de los agentes públicos. A tal respecto, cabe mencionar que según lo establecido en la Decisión Administrativa (DA) N°1865/2020, se le otorgó a la Dirección Nacional de Integridad y Transparencia (DNIyT), dependiente de la SSFI, la responsabilidad primaria de desarrollar y promover proyectos y acciones, en coordinación con los organismos con competencia en la materia, que favorezcan la promoción de los valores, principios y pautas que deben orientar la conducta y ética de los agentes públicos.

Al respecto, se destacan tres acciones vinculadas al fortalecimiento de capacidades institucionales en la dimensión federal. Una consiste en “participar en el diseño, implementación, evaluación y

seguimiento de políticas públicas de integridad y transparencia” en cualquier jurisdicción nacional; otra implica “elaborar, en el ámbito de su competencia, estrategias para el desarrollo de proyectos de fortalecimiento de las capacidades de gestión en el marco del Consejo Federal de la Función Pública de la República Argentina (CoFeFuP)”<sup>1</sup>; y la tercera, compele a “asistir a la Subsecretaría en la promoción de acuerdos de cooperación y asistencia técnica con las provincias y municipios, en el ámbito de su competencia”<sup>1</sup>.

Es desde este marco institucional que se propuso desarrollar un programa federal que permitiera asistir técnicamente a provincias y municipios y, además, capacitar a agentes públicos a nivel provincial con el fin de contribuir al fortalecimiento de las capacidades estatales de instituciones públicas provinciales y municipales en materia de integridad y transparencia, para que adquieran un rol central en los modelos de gestión pública provincial.

Hecha la observación anterior, es necesario mencionar que la DNIyT cuenta con antecedentes de trabajo en el ámbito federal. Al respecto, es fundamental destacar que desde el año 2020 la Dirección participa de diversos espacios del CoFeFuP, y en particular de la Comisión de Gobierno Abierto e Innovación. El trabajo conjunto de la DNIyT con el CoFeFuP ha logrado conformar espacios de interacción y cooperación horizontal entre la Nación y las provincias.

El CoFeFuP es un organismo al cual se lo puede concebir desde la perspectiva del federalismo “cooperativo”. Esta variante de federalismo adoptada por la Argentina, ha generado que su administración se haya constituido en “dos pisos”. Por un lado, “la Nación tiene a su cargo la generación del volumen político que precisa cada política pública” (Cao, 2020: 33): diseño de programas concretos, su conducción estratégica y la gestión de los recursos necesarios. En el otro piso se ubican los Estados provinciales y municipales que se constituyen como los responsables de “la gestión operacional y de la construcción de las condiciones político/territoriales necesarias para la implementación de estos programas” (Idem.). Entonces, por un lado, aparecen la organización estratégica y la obtención de recursos; mientras que, por la parte regional, corresponde la gestión operacional y la construcción en el territorio. Por lo tanto, se reconocen dos ámbitos de trabajo claves para la vinculación (fructífera): un ámbito político y un ámbito organizacional. En general, la experiencia argentina demuestra que aquellas políticas exitosas, lograron “desplegar las herramientas técnicas de la administración” bajo un paraguas político.

En un marco federal la articulación entre sendos planos se genera desde dos estrategias distintas pero complementarias. Por un lado, la *colaboración*, y por otro, la *coordinación*. Estas, son las que brindan los mecanismos para que dos administraciones públicas de distintas jurisdicciones puedan asumir un objetivo común. En lo que respecta a la **colaboración** (convenios, normas, etcétera), se vincula a un pacto ad hoc, en el cual se establece una división de tareas y condiciones generales de trabajo para que dos distritos acuerden voluntariamente impulsar una acción conjunta. En el caso de la **coordinación**, el Estado nacional, mediante ciertas instituciones u organismos, conserva un peso mayor porque se adjudica la capacidad de organizar y articular la participación de distintas administraciones públicas.

Se observa entonces, que desde las posibilidades que ofrece la *colaboración*, se destaca la intervención del CoFeFuP para avanzar en el Programa Federal. Este organismo se creó en diciembre de 1992 con el objetivo de “hacer realidad la efectiva vigencia de un federalismo concertado, que concrete y dinamice los principios esenciales que informa el artículo 121 de la Constitución Nacional”. A partir de ese momento, ha cumplido con la misión de asistir en la “planificación, coordinación, asesoramiento e implementación de los aspectos de la política de la

---

<sup>1</sup> Incluso la Coordinación de Formación en Integridad de la DNIyT tiene entre sus objetivos: “Articular actividades de capacitación para funcionarios/as del Estado en el nivel nacional, provincial, y municipal, en materia de integridad” (DA N°1865 / 2020).

función pública que comprometen la acción conjunta de la Nación, las Provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires mediante el fortalecimiento de las acciones de cooperación multilateral” (CoFeFuP)<sup>2</sup>.

En ese sentido, en el marco de la 2º Asamblea Anual Ordinaria del CoFeFuP, celebrada en junio de 2021, se presentó la Iniciativa Federal para el Fortalecimiento de la Integridad y la Transparencia. La exposición se trazó sobre el horizonte del fortalecimiento de las capacidades estatales y, en particular, de la integridad y transparencia, a fin de encarar el fortalecimiento de un modo federal. De esta manera, se destacó la importancia de renovar la mirada sobre la integridad y adoptar una que ponga el foco en la prevención de la *captura de la decisión pública*. Asimismo, las líneas generales de la iniciativa propusieron la promoción de instituciones más efectivas, eficientes e innovadoras; la construcción de una cultura organizacional basada en la ética pública para dotar de sentido a la acción estatal y la articulación de las políticas integradoras entre el sector público, el privado, la sociedad civil e instituciones académicas.

Bajo este marco, se gestó la Resolución 113/2021 de la Secretaría de Gestión y Empleo Público que en septiembre de 2021 creó el “Programa Federal Para el Fortalecimiento de la Integridad y Transparencia”, en el ámbito de la Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional. Entre sus objetivos principales se encuentra:

- Impulsar la integridad y transparencia en la gestión pública provincial y municipal desde una mirada integral y situada, asumiendo el carácter relacional del accionar estatal.
- Promover y articular políticas de integridad y transparencia entre el sector público, el privado, la sociedad civil e instituciones académicas nacionales y provinciales.
- Fortalecer el tejido federal de integridad y transparencia para incorporar la dimensión ética en una función pública democrática e inclusiva.

A fin de cumplir con estos objetivos el Programa se organizó en *tres ejes estratégicos*. Por un lado, se ofrece a los gobiernos provinciales y municipales instancias de *asistencia técnica* para el fortalecimiento institucional de sus organismos públicos. Por otra parte, se puso a disposición una amplia oferta de cursos de *capacitación* para funcionarios/as públicos provinciales tanto de nivel jerárquico como para trabajadores/as. Mientras que la tercera instancia, es transversal a las dos anteriores y consiste en desarrollar un trabajo colaborativo en red que permita tejer lazos entre socios estratégicos provinciales y municipales; articular espacios formativos con Universidades nacionales y provinciales y también articular espacios con actores no estatales.

Siguiendo a Enrique (2002: 25), es importante señalar que la *capacitación* no se limita a una instancia accesoria, sino que ha sido declarada como una de las herramientas fundamentales para la función pública. Tanto es así que la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CLAD-ONU, 2003), señala “la necesidad de la inclusión en los sistemas de gestión del empleo público de mecanismos que estimulen el desarrollo de competencias, que sostengan en un nivel adecuado la contribución de las/os trabajadoras/es al servicio público y que den respuesta a las expectativas de crecimiento profesional en un marco de armonía con los objetivos organizacionales”. Mientras que

---

<sup>2</sup> El Consejo Federal de la Función Pública está integrado por los siguientes órganos: la Asamblea Federal, que es su órgano superior, y fija sus políticas y acciones generales, designa sus autoridades (Vicepresidencias 1ª y 2ª y Coordinaciones de sus Comisiones de Trabajo), determina el plan de trabajo, dicta sus reglamentos internos y considera los informes que se le presenten. Sesiona entre dos y seis veces al año. Se compone por los representantes jurisdiccionales con competencia institucional. Cada jurisdicción designa un/a representante titular y un/a alterno/a, y es presidida por el/la Secretario/a Permanente, cuya función es ejercida -según el art. 4 del Acta Fundacional- por quien resulte titular de la Secretaría de Gestión y Empleo Público. Actualmente cuenta con seis comisiones de trabajo: la Comisión de Empleo Público y Capacitación; de Gestión por Resultados y Calidad; de Gobierno Abierto e Innovación; de Igualdad de Oportunidades y Prácticas Responsables; de Infraestructura Tecnológica y Ciberseguridad; de Modernización Administrativa.

en el artículo 40 sostiene que los “empleados públicos deberán recibir la capacitación adecuada para complementar su formación inicial o de acceso, para adaptarse a la evolución de las tareas, para hacer frente a déficits de rendimiento, para apoyar su crecimiento profesional y para afrontar los cambios organizativos”.

En el caso de la *asistencia técnica*, se trata de un proceso mediante el cual se transfieren capacidades de conocimiento y procedimiento de un organismo a otro. Las asistencias se pueden brindar de diversas maneras, ya sea en reuniones, con capacitaciones reducidas y específicas, a través de documentos o una combinación de estas alternativas. El fin último es dejar una nueva capacidad instalada que permite fortalecer al organismo como institución. Siempre se inician mediante un diálogo entre ambas dependencias, mediante el cual una manifiesta sus expectativas y necesidades, a partir de las cuales la DNIyT elabora un diagnóstico y propone una estrategia de acción. Esta suele incluir algunas de las herramientas disponibles como mecanismos para la gestión de conflictos de intereses y prevención de procesos de *captura*, asesoramiento en el diseño o actualización de Códigos de Ética, identificación de riesgos, creación de mapas de riesgo, asistencia en anteproyectos de regulaciones en materia de ética pública, integridad y transparencia, o en el relevamiento de normativa provincial sobre rendición de cuentas y la preparación de material de sensibilización destinado a municipios, entre las principales.

Tanto la capacitación como la asistencia técnica son dos actividades fundamentales que permiten transmitir conocimiento y/o habilidades como una herramienta concreta para modificar conductas, hábitos y/o procedimientos concretos en las prácticas laborales, que finalmente van en dirección del desarrollo de capacidades estatales. Ambas potencian sus resultados ya que no avanzan por vías aisladas, sino que se complementan a través su articulación por *redes colaborativas*, a partir de las cuales se coordina con referentes locales en pos de la creación de un ámbito específico de integridad y transparencia en los organismos públicos provinciales desde donde se puedan traducir los lineamientos y las normativas generales a la realidad institucional. El objetivo de la formalización de estos ámbitos es otorgar relevancia y jerarquía a la agenda de transparencia, así como centralizar las herramientas, recursos, conocimientos, experiencias y capacidades de intervención, facilitando la articulación y coordinación con los interlocutores tanto internos como externos sobre estas temáticas.

### **Diseño e implementación del Programa Federal**

La primera decisión que se tomó sobre la implementación del Programa, consistió en dividirla en tres etapas. Esta opción obedeció a la gran extensión territorial de la Argentina que se encuentra dividida en 24 provincias. Así, al organizar el avance a partir de una selección permitiría afianzar la capacidad de trabajo de la propia DNIyT.

Por intermedio del CoFeFuP se tomó contacto con funcionarios/as de los respectivos poderes ejecutivos provinciales de las áreas de integridad, con el objetivo de llevar a cabo una reunión institucional con cada uno. A partir del contacto, realizado a través de reuniones virtuales sincrónicas, se abrió un canal de diálogo para conocer la situación particular, escuchar las demandas y acordar pasos a seguir.

Mediante la información suministrada en el encuentro, la DNIyT elaboró un diagnóstico, tanto en lo referente a normativa como en el plano institucional específico para cada situación. Así, se determinaron algunos indicadores claves sobre los cuales indagar:

- Transparencia y política de acceso a la información (existencia de área o responsable de acceso a la información pública);
- Sensibilización y capacitación en integridad (identificación de programas y/o planes transversales de políticas de integridad, ética pública y/o lucha contra la corrupción);

- Participación ciudadana (sensibilización y capacitación en participación ciudadana, procesos o mecanismos, canales de participación a través de plataformas web);
- Normativa (existencia de una normativa propia de ética y transparencia para la función pública provincial; regulación conflicto de intereses, incompatibilidades y deber de excusación);
- Situación institucional (cuenta la provincia con un área específica sobre estos temas, o al menos una figura de "referente", "enlace", "responsable", "punto focal", o similar).

Posteriormente al diagnóstico se diseña una propuesta de capacitaciones y asistencias técnicas acorde a las necesidades planteadas y detectadas, que es presentada a las autoridades provinciales en una nueva reunión institucional. Esta se puede modificar y adecuar a los calendarios, que una vez acordadas las fechas, actividades y destinatarios, inicia la etapa de *implementación de primeras actividades y compromisos asumidos*.

Es fundamental destacar que la implementación del Programa requiere la participación y el compromiso de tres tipos de actores clave. El primer compromiso que se requiere para avanzar con el Programa corresponde a los líderes o autoridades políticas de cada jurisdicción. Sin la voluntad y decisión de estas resultaría en vano cualquier intento de avance integral y sustantivo. Luego, resultan necesarios los equipos de coordinación y articulación que son los responsables de tejer las redes, que permitan viabilizar los medios para que comience y avance el trabajo conjunto entre la DNIyT y cada provincia. En tercer lugar, pero no menos importante, es contar con los equipos técnicos idóneos para brindar las capacitaciones y asistencias.

Para el Programa se desarrollaron propuestas de capacitación específicas. A saber: dos Coloquios Federales destinados al personal jerárquico del Estado provincial y/o municipal: "Ética pública, integridad y transparencia en el ámbito federal" y "Transparencia desde un enfoque integral para la función provincial". También un curso Federal en Integridad y Transparencia dictado por una universidad nacional, destinado a agentes y personal jerárquico profesionales avanzados o con formación académica de al menos 4 años de duración. Consta de una duración de 56 horas distribuidas en 10 semanas con clases sincrónicas y actividades asincrónicas.

Mientras que en relación a la asistencia técnica y colaboración para la implementación de herramientas de integridad y transparencia, la DNIyT cuenta con las siguientes propuestas: diseño institucional en integridad y transparencia; acompañamiento para la formalización de "Programas de Integridad" o "Planes de Integridad y Transparencia"; herramientas para la prevención y gestión de los conflictos de intereses; identificación y prevención de procesos de *captura* de la decisión pública; asistencia para la elaboración e implementación de Códigos de Ética / Acuerdos de Integridad y Ética Pública; análisis de riesgos de integridad en ámbitos específicos y elaboración de matrices desde una perspectiva integral; e impulso de políticas de transparencia activa y promoción de la participación social.

Finalmente, se debe mencionar que la implementación del Programa es una acción dinámica, que a medida que se desarrolla emergen nuevas exigencias para dejar sentadas capacidades institucionales en integridad y transparencia. En algunos casos, resulta necesario la participación de una universidad local o de otros organismos (como fiscalías), por lo cual la instancia de coordinación vuelve a jugar un papel destacado, para involucrarlos en el proyecto. En muchos casos, posteriormente a las gestiones con universidades, o incluso de las reuniones con las propias provincias, se evalúa la posibilidad de la firma de un convenio marco de cooperación. Momento donde la decisión política vuelve a visibilizarse como un pilar imprescindible.

## **Construcción y desarrollo de capacidades estatales en las administraciones públicas como pilares de un Estado autónomo y estratégico**

Según se indicó en la introducción de este trabajo, el gobierno actual estableció como un pilar el fortalecimiento de las capacidades estatales para contribuir a la construcción de un Estado *estratégico* orientado al servicio de la ciudadanía y capaz de conducir un proceso de desarrollo económico con inclusión social.

Para que la propuesta de un Estado *estratégico* se materialice se requirió diseñar e implementar acciones específicas que cumplieran la función de condiciones de posibilidad de este proyecto. Por tal motivo, desde la SSFI se adoptó como línea de trabajo prioritaria la construcción y desarrollo de capacidades estatales de la administración pública. De esta manera, el modelo de gestión pública propuesto, toma como punto de partida la necesidad de fortalecer las capacidades estatales con el objetivo de resguardar la autonomía estatal. Se entiende que el Estado es el actor fundamental de la producción de políticas públicas, su rol activo y el alcance de su intervención son los factores que pueden garantizar un modelo de gestión pública que haga prevalecer el interés general por encima de intereses particulares o sectoriales orientados por parte de las elites económicas.

A partir de mediados del siglo XX desde el ámbito de la ciencia política, la noción de autonomía ha sido objeto de encendidos debates al calor de las transformaciones históricas. Durante un extenso período del siglo XX, el que coincidió con el Estado de bienestar keynesiano, la autonomía se valoraba según el grado de aislamiento burocrático del funcionariado en tanto cuadros técnicos y administrativos que cumplían sus tareas con neutralidad respecto a la sociedad sobre la cual deben intervenir, es decir, cuanto mayor el aislamiento, mayor eficiencia. Se suponía que la “capacidad del Estado para apoyar a los mercados y a la acumulación capitalista dependía de que la burocracia fuese una entidad corporativamente coherente” (Evans, 1996: 534).

Dicha coherencia pretendía que las y los funcionarios se mantuvieran aislados de las demandas de la sociedad. Sin embargo, con el devenir histórico quedó en evidencia que para promover el desarrollo y la inversión se necesita bastante más que un aparato administrativo aislado. En ese contexto, fue cuando cobró forma y se consolidó una *tercera ola* acerca del papel del Estado<sup>3</sup>. La misma buscó desarrollar capacidades óptimas del aparato estatal reconociendo la importancia del desarrollo económico “no simplemente en el sentido de la pericia y de la perspicacia de los tecnócratas que lo integran, sino en el sentido de una estructura institucional perdurable y eficaz” (Evans, 1996: 530). Por lo tanto, la mirada de la primera ola sobre el rol central del Estado como condición suficiente para el desarrollo económico, ganaba en profundidad luego de un período donde se lo había reducido a un mero papel de espectador.

Sobre la base de las consideraciones anteriores, se sostiene que *el eje de la discusión no debería ser si conviene “más” o “menos” Estado, o si mayor o menor intervención, sino plantear la necesidad de un Estado fuerte, motor del desarrollo que proponga una mejora en la calidad de la intervención estatal para resolver con políticas públicas los problemas de la agenda de desarrollo.*

En términos políticos se debe tener en cuenta que la autonomía nunca es permanente ni homogénea, pues sufre variaciones debido a que se encuentra sometida a tensiones cruzadas. Incluso en un mismo gobierno puede haber áreas con mucha autonomía y otras con muy poca. Por tal motivo, se considera definir a la autonomía a partir de un enfoque relacional como el que propone Jessop (2008). Según este autor, el Estado es un complejo de instituciones que se constituye como un resultado de las relaciones sociales, como consecuencia es factible interpretarlo como un dispositivo en el cual se producen contradicciones estructurales y dilemas estratégicos entre diferentes actores

---

<sup>3</sup> En la literatura política se denomina “primera ola” al Estado desarrollista de bienestar keynesiano. Mientras que la segunda, caracteriza al Estado neoutilitarista/neoliberal que implementó políticas de ajuste. Por último, la tercera corresponde a un Estado neoinstitucionalista que busca desarrollar capacidades óptimas.

que desean ver realizadas sus demandas. De allí, que las fuerzas políticas no puedan ser concebidas independientemente de este. Por lo tanto, según la configuración institucional que adquiera el Estado va a influir sobre las opciones de las fuerzas políticas, provocando efectos asimétricos sobre la actuación de los diversos actores con los que interactúa.

A partir del diagnóstico elaborado, se introduce el concepto de estrategia (o selectividad estratégica), que habilita a conjugar estructura con *agencia* (acción) y realizar descripciones dinámicas, donde la autonomía estatal se constituye como una resultante de la tensión entre actores del sector público y privado (Jessop, 2008). Entonces, el nivel de autonomía alcanzado por un Estado durante un período determinado es el resultado de la tensión entre intereses contrapuestos. El nivel de autonomía estatal resulta de la pugna entre las presiones que ejerce el sector privado mediante sus recursos y mecanismos de poder, por un lado, y la fortaleza de las capacidades estatales, por el otro (SSFI, 2021). Esta tensión se enmarca en la *articulación público-privada* y constituye el trasfondo del cual puede emerger uno de los problemas que erosiona la legitimidad del sistema democrático: la *captura de la decisión pública / del Estado*.

Aunque el origen del concepto se remonta a la década del 70 en los Estados Unidos, luego de haber recibido casi nula atención durante décadas, a causa de la crisis financiera del año 2008 resurgieron los estudios promovidos por organismos internacionales, universidades y organizaciones no gubernamentales<sup>4</sup>, a tal punto que en el día hoy ocupa un lugar destacado en las agendas de gobierno internacional por la amenaza que representa contra la integridad y la transparencia de los gobiernos.

Más allá de las diferentes definiciones que existen sobre el fenómeno, en términos generales se entiende por *captura de la decisión pública* (o *captura del Estado*) al proceso mediante el cual se produce la pérdida de la autonomía del Estado en la toma de decisiones y la formulación de políticas públicas como resultado de la presión ejercida por las elites del sector económico privado (a través de diversos mecanismos), y lo utilizan para dirigir la acción estatal en beneficio de sus propios intereses.

Los mecanismos más frecuentes en los procesos de *captura* son la *puerta giratoria* y el *lobby*. La expresión *puerta giratoria* alude al pasaje de algunas personas desde altos cargos en el sector privado al sector público, y viceversa, en diversos momentos de sus trayectorias laborales. Esta circulación de profesionales provoca situaciones de conflicto de intereses, no plenamente abarcados por la legislación. La configuración de tales situaciones eleva significativamente el riesgo contra la autonomía estatal, ya que las decisiones de los/as funcionarios/as pueden beneficiar directamente a su empresa de procedencia (o de destino), sin que esto implique necesariamente sobornos o corrupción de por medio. En el caso del *cabildeo* o *lobby* es un término referido a la representación de intereses particulares ante las autoridades públicas orientada a incidir en las decisiones gubernamentales (Castellani, 2018; Garín y Morales, 2016). En términos técnicos, Transparencia Internacional define como *lobby* a toda comunicación directa o indirecta con decisores y representantes políticos, desplegada por o a nombre de un grupo organizado, con el fin de influir en decisiones públicas (Cortés e Itriago, 2018). Actualmente, el *lobby* es un hecho de la vida pública de todos los países, una actividad que influye efectivamente en las decisiones de los Estados, donde su protagonista más frecuente es el empresariado.

En conclusión, este tipo de prácticas empresariales y corporativas resultan especialmente perniciosas para la democracia ya que, en su mayoría, son artilugios legales. Consisten en procedimientos ilegítimos que se mueven en las zonas grises de ley, en la difusa frontera entre lo legal y lo ilegal (OCDE, 2018). Por tal motivo, a mayor influencia de este (y otro) tipo de presiones

---

<sup>4</sup> Castellani, 2018; Cañete Alonso, 2018; Carpenter y Moss, 2014; Durand, 2020; García Delgado, Ruiz del Ferrier y de Anchorena, 2018; OCDE, 2018.

empresariales, resulta socavada la autonomía estatal, cuya contrapartida es un incremento del riesgo de *captura*. En cambio, si el Estado cuenta con capacidades fortalecidas el riesgo de *captura* disminuye y es factible resguardar su autonomía. Por tanto, la autonomía estatal consiste en una categoría relacional que se define por el resultado de la tensión entre las capacidades del Estado para ejecutar políticas públicas acorde a los requerimientos de los distintos sectores de la sociedad civil y las posibilidades para limitar las demandas de la elite económica.

Uno de los pilares que sostiene a un Estado *estratégico* es el desarrollo de las *capacidades estatales*. Estas constituyen un conjunto de atributos que están orientados a la consecución de una meta, es decir son aptitudes o cualidades necesarias para el logro de objetivos pero que no deben ser confundidas con estos. En otras palabras, las capacidades son los medios (entendidos como aptitudes o recursos) disponibles para lograr un fin, en concreto una política pública. Según Bertranou (2015) las capacidades no se ven en los resultados sino en la presencia de condiciones para su logro. Una definición clásica concibe a las capacidades estatales como “la habilidad de las agencias estatales para realizar tareas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad” (Hilderbrand y Grindle, 1995: 445). Si bien, esta definición cuenta con la virtud de la brevedad, omite problematizar de dónde surgen las tareas o cómo ingresan a la agenda del Estado. Y no se trata de un factor menor ya que considerar la fuente de las metas plantea, al menos, dos problemas. Por un lado, la autonomía del Estado, o más precisamente la relación entre esta y aquellas. Pero, por otro lado, como apunta la definición de Bertranou (2015: 39) dichos fines pueden haber sido “asignados interna o externamente”. Por tales motivos, fortalecer las capacidades del Estado y afianzar su autonomía requiere instituir como pilares de la acción estatal a la integridad y la transparencia.

Sin embargo, desde un tiempo a esta parte, las conceptualizaciones de las capacidades como habilidades estáticas se muestran insuficientes para resolver problemas. La propuesta, entonces, consiste en construir capacidades estatales desde una perspectiva dinámica, que les permita adecuarse a las nuevas necesidades presentadas por la sociedad, por ejemplo, en un contexto de pandemia, y no contabilizarlas como un stock fijo de los organismos. Encarar este desafío a partir de una perspectiva dinámica implica cambiar el ángulo desde el cual se evalúa su eficacia y enfocar la mirada en un marco más amplio y dejar de analizarlas como atributos de organismos particulares. Esto no quiere decir que ciertas dependencias no requieran contar con habilidades puntuales y distintas a las de otras, sino que no se debe perder de vista el enfoque de *proceso* propio de la interacción interinstitucional para la ejecución de políticas públicas.

A pesar de su cantidad y dinamismo, las capacidades estatales son factibles de ser clasificadas. De hecho, existe una profusa bibliografía al respecto (Bertranou, 2015; Repetto, 2004), y se ha optado por una tipología que reconoce analíticamente tres tipos de capacidades: a) las político-estratégicas, b) las relacionales y, c) las organizativas/ administrativas. Aunque vale aclarar, que en la práctica las mismas deben operar simultánea y coordinadamente, por eso a veces resulta difícil distinguirlas en la práctica.

Las primeras, las *capacidades político-estratégicas*, se caracterizan por contribuir a la consolidación de un Estado Estratégico que pueda prever cambios sociales y se desarrolla con el horizonte de gestión puesto en la creación de valor público. Este tipo de habilidades se construye según la decisión política de las prioridades estratégicas de gobierno y requiere de la capacidad de la clase política de establecer acuerdos (de Anchorena, 2020). Para cumplir su cometido se espera que los cuadros de gobierno cuenten con la suficiente solvencia y disposición para leer el contexto y definir las políticas públicas, siempre cruzadas por diversos intereses, en pos del desarrollo nacional. Esto también requiere atender a las problemáticas de la población, motivo por el cual exige planificación mediante el uso de información en el marco de la acción estatal propuesta.

En segundo lugar, las *capacidades relacionales*, reflejan la solvencia en las distintas instancias de articulación o formas de relación entre distintos organismos y de estos con otros actores durante

todo el ciclo de políticas públicas. Pero no solo involucra la interacción con sectores de la sociedad, sino también aparece la articulación al interior de diversas áreas del Estado y sus distintos niveles y jurisdicciones. Se pueden esquematizar en tres dimensiones: la interinstitucional o interministerial; la dimensión federal y la participación social. De allí que un aspecto sensible de estas capacidades se vincula con la identificación de los riesgos que afectan a la integridad que enfrenta un determinado organismo, ya sea en su gestión interna o en la relación con otros organismos o actores sociales. Por eso, en esta capacidad se presta especial atención a la administración de los conflictos de intereses y evitar que en la relación con sectores sociales emerjan tensiones entre intereses personales/sectoriales y los públicos. Por tales motivos, en este tipo de capacidad cobra gran relevancia la transversalidad de implementar políticas de integridad y transparencia en todos los espacios en los que se toman decisiones y se gestionan recursos.

El tercer tipo de capacidad, las *organizativas/administrativas*, se refieren al nivel de gestión del aparato estatal, pero al interior de los organismos, es decir en su plano operativo. Abarcan un amplio abanico de tareas que van desde planificar una política pública, realizar su seguimiento, realizar compras y/o contrataciones en forma transparente hasta gestionar un expediente (de Anchorena, 2020). En resumen, se las puede definir con el *saber hacer*, y se perciben en la aptitud para producir bienes y servicios públicos. Por supuesto, que este tipo de gestión “interna” del organismo depende en gran medida de las anteriores instancias mencionadas, ya que de ellas dependen las relaciones estratégicas y relacionales que entabla, a partir de los cuales deberá adecuar sus objetivos propios, siempre en el marco propuesto por la acción estatal a desarrollar.

Las capacidades en el nivel organizacional fundamentalmente remiten a prácticas de gestión, de las cuales se destacan la cultura organizacional que traza el telón de fondo de valores bajo los cuales se rigen las conductas del personal que se desempeña en cada organismo, y especialmente en relación con los valores de ética pública, integridad y transparencia.

En resumen, los núcleos de las capacidades estatales a fortalecer se pueden representar en tres conceptos. Para el primer caso el concepto es de *política*. La administración pública no puede quedar separada de la acción política, porque las políticas públicas son resultado de una decisión política pero que deja de apoyarse en criterios técnicos. Para la segunda capacidad mencionada corresponde la noción de *diálogo*. Porque “un Estado con capacidad de respuesta es un Estado que sabe escuchar” (de Anchorena, 2020: 24). Para esto se requiere fortalecer las capacidades de articulación y coordinación. Mientras que las capacidades organizativas/administrativas remiten al concepto de *burocracia*. Pero una burocracia profesional y eficiente que ofrezca respuestas a la ciudadanía.

Por tal motivo, es que el Programa federal se desarrolla a partir de un diálogo articulado con distintos organismos que permitan diagnosticar con precisión aquellos espacios o instancias donde se requieran desarrollar o implementar capacidades estatales.

El segundo pilar que sostiene a un Estado estratégico es el nivel y las características de su autonomía al momento de tomar decisiones y/o desarrollar políticas públicas. Si el tema de las capacidades desemboca en un análisis complejo ya que debe considerar la dinámica general de la sociedad y los objetivos de gobierno, el de la autonomía no lo es menos. En un proyecto de país democrático para el desarrollo inclusivo, los lineamientos básicos sobre los que se juzga la autonomía es la centralidad del Estado en el desarrollo económico y en la regulación de las relaciones entre actores sociales; el enfoque de la ampliación de derechos; la equidad; la perspectiva de género; la mirada federal y la acción prioritaria en favor de los/as más vulnerables.

Para asegurar lineamientos estratégicos, el Estado debe ser autónomo del poder de las elites económicas y tener la capacidad y la fortaleza para implementar políticas públicas adecuadas al bien común. En este sentido, la autonomía no resigna mecanismos para escuchar las demandas de

distintos sectores de la sociedad, pero implica que las decisiones finales no sean impuestas por grupos poderosos en favor de sus intereses particulares.

Para lograrlo, entre otras cosas, se requiere implementar un modelo de integridad y transparencia integral, que permita contrarrestar, entre otras cosas, las presiones corporativas y el riesgo de *captura*. Aquí, es cuando cobran valor para la autonomía la fuerza de las *capacidades político-estratégicas* en función de transformar las prioridades estratégicas en decisiones operativas, es decir, en acciones estatales. Por tanto, se espera que un Estado *estratégico* debería estar dotado de las capacidades adecuadas para:

- Adoptar un rol central en la producción de políticas públicas.
- Instalar la planificación y evaluación sistemática de políticas públicas y garantizar la transparencia tanto activa como pasiva.
- Promover la participación ciudadana y de sectores sociales en la definición de políticas públicas, pero sin resignar autonomía.
- Avanzar con una estrategia federal.
- Actuar con transparencia e integridad, con el objetivo de consolidar una cultura organizacional basada en la ética pública y en la búsqueda del bien común.

Por consiguiente, tanto en las bases de la función pública como en los requerimientos para construir un Estado *estratégico*, la ética se constituye en una dimensión sustantiva y transversal, particularmente en relación con la integridad y la transparencia.

### **Hacia una perspectiva ampliada de la integridad en la función pública**

La integridad se compone de varias dimensiones. Por un lado, la constituyen las normas y regulaciones específicas que buscan que la acción del Estado se sostenga en los intereses públicos por sobre los intereses privados. Esta normativa cumple una función regulatoria, cuyo objetivo es preservar el bien común. Por otro, también implica el compromiso de los/as agentes públicos de mantener un comportamiento consistente con los valores éticos comunes de una organización, es decir, obrar ajustadamente a los principios y normas destinadas a proteger y priorizar el interés público sobre los intereses privados.

Desde la Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional se concibe a la integridad desde una perspectiva ampliada, por lo cual, además de lo anterior, se promueve el compromiso de los/as agentes públicos/as con una gama de valores, como la igualdad de género y diversidad, respeto ante las diferentes ideas, idoneidad profesional, ejemplo ético de las autoridades, compromiso con los derechos humanos, garantía de derechos a personas con discapacidad, cuidado ambiental, entre otros.

Asimismo, incorporar la transparencia como eje transversal de la función pública y de gobierno implica quitarles opacidad, por ejemplo, mediante la publicidad de los actos de gobierno para toda la población. En estos términos, la transparencia se posiciona como la contrapartida de la corrupción, en tanto actos ilegales de funcionarios/as que se realizan de espaldas a la sociedad y procuran favorecer un interés sectorial. Para evitarlo, se debe informar sobre el accionar público, los bienes y servicios que produce, las decisiones de inversión que se toman, el modo en que impacta la gestión estatal en la sociedad, siempre traduciendo los tecnicismos. El Estado tiene que producir y publicar información valiosa y desarrollar accesos sencillos para todas las personas.

Desde la perspectiva institucional adoptada, la integridad se concibe como una dimensión transversal de los distintos tipos de capacidades cuya finalidad es la autonomía de la acción estatal en materia de decisiones públicas. Por ello, un eje central en la agenda de la Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional consiste en promover y articular, mediante la Dirección Nacional de

Integridad y Transparencia, políticas sobre estas materias en el sector público para darle una dimensión ética a la gestión, poniendo el foco en la prevención de procesos de *captura de la decisión pública*. Este objetivo se lleva adelante a partir de tres líneas de acción diferentes: producción conceptual y metodológica (catálogos, guías e instrumentos); asistencias técnicas para organismos públicos; y capacitaciones en integridad y transparencia. Para ello, es imprescindible desplegar iniciativas estratégicas en red, generando ámbitos de articulación de políticas con los diferentes organismos con competencia en la materia. La conformación de estos espacios permite acordar y orientar los esfuerzos, intercambiar buenas prácticas y compatibilizar los enfoques en una estrategia coherente y eficaz.

En este contexto la incorporación o actualización de marcos conceptuales, normativos y herramientas de gestión específicas de integridad y transparencia cobraron relevancia estratégica en la dimensión organizacional para la instalación de programas y, en algunos casos, nuevos cargos o incumbencias en esta materia. En el marco de sus competencias y con el propósito de aportar al fortalecimiento de las capacidades institucionales, y a partir de los lineamientos estratégicos y operativos asumidos por la Secretaría de Gestión y Empleo Público, la DNIyT desarrolló especialmente una amplia oferta de cursos para la Administración Pública Nacional (APN). La propuesta contiene actividades que abordan la temática en forma integral y resultan de interés para todas las organizaciones públicas, en general definidas por Ley 24.156, y particularmente a Ministerios y sus organismos descentralizados y entes vinculados. Algunas de estas actividades formativas se enfocan en la sensibilización o actualización y otras en el incremento de capacidades técnico-profesionales, que además, abarca a todos los niveles y perfiles del funcionariado. Su implementación requirió planificación y gestión articulada con cada organismo para dar una respuesta situada, que permitiera seleccionar, y en algunos casos adaptar, los dispositivos de formación a las distintas realidades institucionales de un número importante de organismos públicos.

Esta propuesta, lanzada en el segundo semestre de 2020, aborda dos aspectos sustantivos. Por un lado, el aprendizaje sobre los marcos normativos y las herramientas de gestión tendientes a garantizar el comportamiento ético de las organizaciones públicas y su funcionariado. Por otro lado, la re-conceptualización de la ética pública desde una perspectiva ampliada que permita revalorizar los sentidos políticos y las prioridades de la gestión pública con el objetivo de fortalecer las capacidades institucionales para prevenir los procesos de *captura del Estado*.

### **Algunos aportes sobre integridad y transparencia para el desarrollo de capacidades estatales**

Desde el área de la DNIyT encargada de llevar adelante las capacitaciones, se plantearon ciertos lineamientos operativos y metodológicos para el diseño de su propuesta educativa, que se ubican en sintonía con la propuesta de desarrollar un Estado *estratégico* que se enfoca en concretar acciones estatales.

Estos lineamientos operativos para el diseño consideran tres dimensiones. En primer lugar, se propone un enfoque integrado ya que la DNIyT trabaja con cada organismo de manera articulada, acercando una propuesta integral para el fortalecimiento de las capacidades relacionales y organizativas, desde la formación del personal en temas de integridad y transparencia. El foco se fija en tres ejes interdependientes: la información, la formación y la asistencia técnica.

Además, los lineamientos también se adecúan a las realidades institucionales de cada dependencia, porque siguiendo las directrices de las capacidades político-estratégicas, la propuesta formativa se organiza a partir de las prioridades estratégicas de la gestión gubernamental y, para su diseño se analizan los distintos desafíos y compromisos asumidos por los organismos públicos en materia de integridad y transparencia. Para lograrlo, resulta imprescindible la articulación con otros organismos que faciliten la información sobre la dependencia a capacitar.

Como tercer aspecto la propuesta formativa es integral ya que el conjunto de actividades permite alcanzar múltiples propósitos, pues aborda una amplia variedad de temas enfocados a los diferentes perfiles de los y las integrantes de las organizaciones públicas, siempre atendiendo a la complejidad de los desafíos y presentando herramientas de gestión.

Acorde a la perspectiva de las capacidades organizativas, la profundidad de los temas se ajusta al plano operativo de cada organismo nacional y/o provincial. En determinados casos se apunta a la sensibilización o la actualización de contenidos, mientras que otros cursos se orientan a desarrollar competencias técnicas específicas para conocer e implementar herramientas en materia de integridad y transparencia como rectoras de la gestión pública. Además, la iniciativa formativa alcanza a todos los niveles de la organización -autoridades, funcionariado intermedio y agentes públicos en general. A tal fin, existen actividades específicas, en función de las responsabilidades y competencias de cada grupo participante.

Es fundamental subrayar que las capacitaciones se despliegan a la par de iniciativas estratégicas en red y con apoyo de asistencias técnicas. Un individuo siempre aprende más de lo que es capaz de llevar a la práctica, si se quieren lograr aprendizajes significativos que impacten en las tareas cotidianas, se requiere una coordinación de conductas, tanto con el personal como institucional (Gore, 2003). En este sentido, la puesta en marcha de un programa de capacitación implica una tarea previa de coordinación y articulación que permita consolidar una visión compartida (de agentes, autoridades del organismo y capacitadores/as) de ciertos problemas que afectan las rutinas de trabajo y acepte ciertas estrategias de resolución que implican cambios en la forma de trabajo. Esto se refiere a aquello que Abraham Paín (1996), propone como un análisis previo de comprensión de la situación, de conocimiento del terreno, de posicionamiento de los actores y objetivos, de conocimiento de los factores favorables y desfavorables, es decir, de todo aquello que hace a la puesta en obra de la capacitación.

Por tales motivos, en cada institución son identificados los miembros de áreas de integridad y/o transparencia y/o del área de recursos humanos, para seleccionar y adaptar una o varias actividades de formación, para diseñar en forma conjunta una propuesta específica. El procedimiento anteriormente descrito, persigue como objetivo final que la capacitación, según señala el especialista Ernesto Gore, resulte “un proceso planificado de adquisición de nuevos conocimientos susceptibles de ser transferidos a las rutinas de trabajo para modificarlas en parte o sustancialmente, y no sólo para resolver problemas sino para cuestionar los criterios a partir de los cuales son resueltos” (2001: 5).

En el caso de la experiencia federal, la coordinación institucional y la articulación con el personal para alcanzar una propuesta que se ajuste a las necesidades del organismo de una jurisdicción en particular, exigen un trabajo más meticuloso que demanda plazos más largos.

En conclusión, la propuesta formativa de la DNIyT no se limita a ofrecer cursos cerrados, sino que se ajustan a los requerimientos concretos según las actividades de cada organismo con el objetivo de concretar los resultados esperados. Para ello resulta fundamental contar con el compromiso de las autoridades políticas, equipos de coordinadores que se encarguen de la articulación entre distintos actores, y personal con conocimientos idóneos para concretar las acciones planificadas.

Durante el periodo 2020-2022 la propuesta formativa para la APN se compuso por ocho cursos en modalidad virtual sincrónica y cuatro cursos virtuales tutorados, que forman parte de la oferta abierta del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). Uno de los cursos sincrónicos, con una metodología de taller, se orienta a la sensibilización y/o actualización sobre ética pública, integridad y transparencia. Los restantes refieren al desarrollo de saberes y capacidades. En algunos, con la pretensión de fortalecer capacidades transversales de los y las agentes públicos, y en otros con el propósito de incorporar capacidades técnicas específicas a determinados perfiles

profesionales<sup>5</sup>. Las actividades fueron destinadas a organismos públicos nacionales, y a entes vinculados a jurisdicciones nacionales. En general, todas las capacitaciones arriba mencionadas alcanzaron alrededor de 2500 personas. Diseñada e implementada completamente en el contexto de emergencia sanitaria por COVID-19, que además impuso la obligación de dictar todos los cursos por videoconferencia, la iniciativa de formación logró un gran alcance por la amplitud de temas abordados, como también por la cantidad de personal de la APN capacitado.

En relación con las *asistencias técnicas*, que se llevan adelante junto a las capacitaciones, para el seguimiento y evaluación de políticas de integridad se ofrece, entre otras, el desarrollo de un mapa de riesgos en materia de Integridad. Esta herramienta consiste en la elaboración de un diagnóstico detallado orientado a la identificación y mapeo de los diferentes riesgos en materia de integridad que enfrenta un determinado organismo, área o dependencia en el proceso de sus políticas y su gestión diaria, y los daños potenciales que podrían generarse. Asimismo, los resultados del mapeo dependen de la definición de riesgo de integridad utilizada. Entonces se adopta una que permite identificar no solo los riesgos que surgen de regulaciones normativas, sino también aquellos que tienen el potencial de afectar el interés general en cuanto pudiera verse relegado frente a algún interés particular. Por ejemplo, se consideran aquellos relacionados a cuestiones de género, de condiciones laborales o de medio ambiente o los conflictos de intereses en lo vinculado a la *captura* de la decisión pública<sup>6</sup>. “La finalidad de la utilización de este mapa no es otra que la posibilidad de generar un plan de mitigación de esos riesgos detectados con acciones que busquen reducir aquellos que hayan quedado por encima del nivel tolerable” (SSFI, 2021: 37).

Cabe aclarar que lo expuesto en este apartado conforma algunos de los aportes para el fortalecimiento de capacidades estatales en integridad y transparencia que se desarrollaron en la DNIyT y tuvieron un alcance nacional. De esta manera, sobre la base de las experiencias recorridas hasta el momento en la materia, se lleva adelante el Programa Federal.

### **Consideraciones finales**

En el presente trabajo se destacaron los desafíos y experiencias de fortalecimiento de las capacidades del sector público argentino en materia de integridad y transparencia. Específicamente, se profundizó en el diseño y la implementación del Programa Federal para el Fortalecimiento de la Integridad y Transparencia.

Uno de los objetivos centrales de esta iniciativa federal, es orientar y asistir a los organismos del sector público provinciales en la creación de áreas de Integridad y Transparencia tanto en sus ámbitos de incumbencia, como en el fortalecimiento del trabajo desarrollado en esta línea hasta el momento. A su vez, el proceso de formalización no implica necesariamente incorporar obligaciones nuevas a los organismos, sino que se presenta como una oportunidad para profundizar aspectos ya abordados a través de un enfoque integral y conducente.

Por tanto, se promueve la creación de un área, unidad, o ámbito de Integridad y Transparencia en los organismos públicos provinciales. Para ello se diseña un marco normativo que determina su rol y lo incorpore en el organigrama institucional. Esta normativa debe establecer claramente su mandato, evitando la duplicidad con otras áreas de supervisión y control, y garantizando las articulaciones con las áreas de RRHH, legales, auditoría, administración, compras y contrataciones,

---

<sup>5</sup> Las actividades formativas dictadas fueron: el Taller Conversaciones sobre Ética Pública; Principios y Normativas de Ética Pública, Integridad y Transparencia para la gestión pública; Introducción a la Gestión de Riesgos de Integridad; Transparencia: un enfoque integral para la gestión pública; Participación Social: condición esencial para la integridad y la transparencia; Conflictos de intereses y captura de la decisión pública; Códigos de Ética: elementos para la constitución de acuerdos en organismos públicos y Formación de formadores en Integridad y Transparencia.

<sup>6</sup> Para profundizar en el desarrollo de una matriz de riesgos de exposición a potenciales conflictos de intereses e impacto en procesos de *captura* de la decisión pública, consultar Gentile y Morelli, 2021.

de acceso a la información pública y con toda área de monitoreo de gestión, tanto interna como externa al organismo.

Mientras que en el caso que dichas áreas existan, resulta fundamental resaltar que la iniciativa federal contribuye al fortalecimiento de las capacidades estatales de instituciones públicas provinciales y municipales a partir del trabajo conjunto y de la construcción de redes colaborativas.

En conclusión, la meta de “El Programa” es crear y/o consolidar áreas de integridad y transparencia, allí donde se lo requiera, con el fin de que puedan fortalecer las capacidades estatales del organismo generando un salto de calidad en el abordaje de la ética pública, la integridad y la transparencia en el diseño e implementación de las políticas públicas. Para ello, la Dirección de Integridad y Transparencia junto con cada provincia organiza de forma coordinada diferentes acciones de sensibilización, formación, prevención, articulación, control y evaluación de procesos. Así, la iniciativa pretende superar la visión de un espacio meramente reactivo a situaciones indebidas y orientarse a la generación de una “cultura de integridad” proactiva: una cultura que se adhiera de manera consistente a valores, principios y normas éticas para dar prioridad al interés público por sobre otros intereses privados.

Por último, es importante destacar que una unidad o ámbito de estas características requiere además de la voluntad política del máximo referente organizacional, así como de la disposición de agentes técnicos que cumplan el rol de estimular la integridad dentro de la organización, articulando los esfuerzos y asegurando su cumplimiento.

## **Bibliografía**

- Bertranou, Julián (2015), “Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate”, en *Revista Estado y Políticas Públicas* 4, pp. 37- 59.
- Cañete Alonso, Rosa (2018), *Democracias capturadas: el gobierno de unos pocos. Mecanismos de captura de la política fiscal por parte de las élites y su impacto en la desigualdad en América Latina y el Caribe (1990-2017)*. CLACSO-Oxfam. Disponible en: [http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20190516035610/democracias\\_capturadas\\_full\\_es.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20190516035610/democracias_capturadas_full_es.pdf)
- Cao, Horacio (2020), “La gestión pública en un país federal”, en *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 1 (28). Disponible en: <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/211>
- Carpenter, Daniel y Moss, David (eds.) (2014), “Introduction”, en *Preventing Regulatory Capture. Special Interest Influence and How to Limit It*, Daniel Carpenter y David Moss (eds.). New York, Cambridge University Pres, pp.1-22.
- Castellani, Ana (2018), “Lobbies y puertas giratorias. Los riesgos de la captura de la decisión pública”, en *Revista Nueva Sociedad*, N°276, julio-agosto, pp. 48-61.
- Castellani, Ana y de Anchorena, Beatriz (2021), “La transformación del Estado: desafíos de la función pública en pandemia”, en *En Pandemia. Desafíos y respuestas desde la sociedad, el Estado y la universidad pública*, Aliaga, Jorge; Bär, Nora; Castellani, Ana; Consiglio, Ezequiel; de Anchorena, Beatriz; Etchemendy, Sebastian; García, Andrea; Mendonça, Mariana; Molea, Diego; Perczyk, Jaime; Torre, Claudia; Wallach, Walter. Villa Tesei, Libros de UNAHUR.
- CLAD-ONU (2003), *Carta Iberoamericana de la Función Pública*. Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26-27 de junio de 2003.
- CoFeFuP (2000), Acta fundacional del Consejo Federal de la Función Pública.
- Cortés, Hernán e Itriago, Déborah (2018), “El fenómeno de la captura: desenmascarando el poder”, Guía de análisis de la captura de políticas públicas y su efecto sobre la desigualdad. Madrid: Oxfam Intermon. Disponible en: [https://www.oxfamintermon.org/es/publicacion/El\\_fenomeno\\_de\\_la\\_captura\\_desenmascarando\\_el\\_poder](https://www.oxfamintermon.org/es/publicacion/El_fenomeno_de_la_captura_desenmascarando_el_poder)
- de Anchorena, Beatriz (2020), “Construyendo un Estado presente: Nuevo Contrato Social, Fortalecimiento de Capacidades y Mapa de la Acción Estatal”, en *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 1 (47). Disponible en: <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/225/193>.
- Decisión administrativa N° 1865 / 2020, 14 de octubre 2020. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/340000-344999/343201/norma.htm>
- Durand, Francisco (2020), “La captura del Estado en América Latina: reflexiones teóricas”. Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú y Fondo Editorial: OXFAM.
- Enrique, Alejandro (2022), “La capacitación en el empleo público provincial”, en *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 3(82). Disponible en: <http://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/262>
- García Delgado, Daniel; Ruiz del Ferrier, Cristina; de Anchorena, Beatriz (comps.) (2018), *Elites y captura del Estado. Control y regulación en el neoliberalismo tardío*. Buenos Aires, Flacso Argentina.
- Garín, Renato y Morales, Patricio (2016), “Elites y Regulación. Conflictos de Interés, Lobby y Puerta Giratoria”, Documento de trabajo del Centro de Análisis e Investigación Política. Santiago de Chile.

-Gentile, Julia y Morelli, Juan Ignacio (2021), “Conflictos de intereses y procesos de captura de la decisión pública: propuesta metodológica para su identificación, análisis y evaluación” en *Ética y buen gobierno en tiempos de pandemia*, en Colección Experiencias Escuela CLAD, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Disponible en: <https://clad.org/wpcontent/uploads/2021/12/Libro-09-Etica-y-buen-gobierno-en-tiempos-depandemia.pdf>

-Hilderbrand, Mary y Grindle, Merilee (1995), “Building sustainable capacity in the public sector: what can be done?”, en *Public Administration and Development*. Vol. 15, pp. 441-463.

-Jessop, Robert (2008), “El futuro del Estado capitalista”. Madrid, Catarata.

-OCDE (2018), *Contra la captura de políticas públicas: Integridad en la toma de decisiones públicas. Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública*. París: OECD Publishing. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/9789264306769-es>

-Repetto, Fabián (2004), “Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina”, en *Documento de Trabajo del INDES*, Washington DC, BID.

-Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional, Secretaría de Gestión y Empleo Público, Jefatura de Gabinete de Ministros (2021), “Un nuevo enfoque en integridad y transparencia Fortalecer las capacidades estatales frente a la captura de la decisión pública”, en *Colección Fortalecimiento Institucional: Construyendo capacidades para un Estado presente*. Buenos Aires, Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/gestion-y-empleo-publico/fortalecimiento-institucional/recursos-de-la-ssfi/coleccion>

-Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional, Secretaría de Gestión y Empleo Público, Jefatura de Gabinete de Ministros (2022), “Herramientas para el análisis de las capacidades estatales. Del Estado presente al Estado estratégico”, en *Colección Fortalecimiento Institucional: Construyendo capacidades para un Estado presente*. Buenos Aires, Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/gestion-y-empleo-publico/fortalecimiento-institucional/recursos-de-la-ssfi/coleccion>