

CUINAP | Argentina

Año 1 • 2020 Cuadernos del INAP

**Ética pública para una Argentina unida
y solidaria: integridad y transparencia
en tiempos de pandemia**

J. I. Morelli, G. Castro, C. Ciappina, H. Lutzky
y A. Zimmermann Sánchez

24

Capacitar e investigar para fortalecer las capacidades estatales

CUINAP | Argentina

**Ética pública para una Argentina unida
y solidaria: integridad y transparencia
en tiempos de pandemia**

24

Autoridades

Dr. Alberto Ángel Fernández

Presidente de la Nación

Lic. Santiago Andrés Cafiero

Jefe de Gabinete de Ministros

Dra. Ana Gabriela Castellani

Secretaria de Gestión y Empleo Público

Dr. Alejandro Miguel Estévez

Subsecretario del INAP

Índice

Prólogo	6
Introducción	10
1. Ética, Sociedad y Estado	12
2. Principios éticos en pugna en el rol estatal	14
3. Políticas de Integridad y enfoque de derechos humanos	18
4. Transparencia, derecho a la información y participación ciudadana	23
5. Los desafíos para un Estado presente, justo y solidario	27
Conclusiones	30
Referencias	32

Prólogo

El presente artículo constituye una aproximación original a un tema problemático: la dimensión ética de la administración pública, con énfasis en la integridad y la transparencia. Esta cuestión es trabajada desde una perspectiva general, estudiando el modo en que los lineamientos y valores guían la política estatal, pero reflexionando a la vez sobre las transformaciones implicadas en el contexto actual, debido a la pandemia de COVID-19.

Luego de una presentación acerca de la cristalización normativa de la ética pública en la Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública y sus sucesivas reglamentaciones, el artículo aborda la vinculación entre esta temática y la disputa por el rol del Estado en diversos paradigmas políticos, en particular a partir de la adopción global del modelo neoliberal y su crisis. Debe destacarse la complejidad implícita en el estudio de las relaciones entre economía, ética y Estado, dificultad sorteada con éxito por los autores, que presentan un abordaje convincente y conciso. Es evitado, asimismo, el intento de una aproximación neutral, que resulta inadecuado a la hora de pensar la ética pública: es preciso adoptar valores que guíen al Estado hacia su mejor funcionamiento.

Los valores estudiados consisten en la integridad y la transparencia; ambos son desarrollados con profundidad, con referencia a sus marcos normativos y a las diferentes perspectivas con las que pueden ser abordados. Las secciones dedicadas a la integridad hacen referencia a la autonomía del Estado en la dirección de las políticas públicas y las relaciones que establece con

los intereses privados, así como a la ética de los derechos humanos. El abordaje de la transparencia discurre acerca del doble vínculo que une a la ciudadanía con el Estado, y la necesidad de establecer vías de acceso a la información pública, así como mecanismos que promuevan la participación civil. En un texto clásico del pensamiento político, Max Weber llama considerar las contradicciones que se abren entre ética de la convicción y ética de la responsabilidad, y concluye que la política (en tanto ejercicio de la función pública) es el ámbito donde esta problemática debe resolverse¹. Este artículo representa una excelente aproximación al complejo rol de los valores en la administración pública, considerando también el crítico contexto de pandemia. La propuesta elaborada por Morelli y su equipo, que concluye en una serie de elementos para la construcción de un Estado inclusivo y solidario, es resultado de una síntesis positiva entre convicciones y responsabilidad, y representa, por lo tanto, un trabajo de lectura esencial para pensar el presente y el futuro del Estado argentino.

Dr. Alejandro Miguel Estévez
Subsecretario del INAP

1 Weber, M. (1919). La política como vocación. *El político y el científico*.

AUTORES

Juan Ignacio Morelli

Licenciado en Ciencia Política (UBA, 2006), Licenciado en Economía (UBA, 2014), Especialista en Desarrollo Humano (Flacso, 2019). Experiencia en coordinación de proyectos de fortalecimiento institucional. Actualmente se desempeña como Director Nacional en la Secretaría de Gestión y Empleo Público de Jefatura de Gabinete de Ministros

Gonzalo Castro

Finalizando la Licenciatura en Ciencias de la Comunicación Social con orientación en Políticas y Planificación de la Comunicación.

Carlos Ciappina

Ex- Secretario Ejecutivo del Instituto Provincial de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires, Profesor Titular Cátedra Estado y Políticas Públicas de la Universidad Nacional de Moreno, Docente en área de formación en la educación formal y no formal, Autor de libros y artículos académicos y de divulgación sobre Estado y Políticas Públicas en América Latina.

Horacio Lutzky

Abogado (U.B.A.) y periodista, Ex docente en periodismo y derecho y práctica profesional en Facultad de Diseño y Comunicación de la Universidad de Palermo, Autor de varios libros de investigación periodística.

Analia Zimmermann Sánchez

Master en política y gestión cultural. Experiencia en docencia universitaria y en asesoramiento en desarrollo organizacional, gestión de personas y responsabilidad social en organizaciones públicas y privadas.

Resumen

El documento invita a conversar sobre los principios y valores éticos asumidos por el Estado Nacional en el marco de la pandemia a través de un recorrido dialéctico entre gestión pública, integridad y transparencia. Partiendo del enfoque tradicional sobre la materia, se presenta una perspectiva ampliada que recupera el sentido y fundamento del rol estatal; en otras palabras, que visibiliza la dimensión ética del Estado que queremos. Abordar estos conceptos desde un enfoque integral nos interpela a pensar en nuevas herramientas de integridad y transparencia necesarias para enfrentar los nuevos desafíos, por ejemplo, en relación a la prevención de la captura de la decisión pública y a la necesidad de incorporar a otros actores no gubernamentales en materia de transparencia. Abordar estos aspectos resultan imprescindibles para fortalecer las capacidades institucionales de un Estado que debe reestablecer los objetivos públicos por sobre los intereses privados para avanzar hacia un país más justo y equitativo.

Palabras claves

Ética Pública, Integridad, Transparencia, Captura del Estado, Conflictos de Intereses, Fortalecimiento Institucional.

Abstract

This document invites the reader into the conversation about the ethical principles and values undertaken by the Argentine State in the context of the pandemic through a dialectic path between the public administration, integrity and transparency. Beginning from the traditional approach of the question, we present a broadened perspective that recovers the sense and funding of the role of the state; in other words, it makes the ethical dimension of the State we want visible. Tackling these concepts from an integral approach forces us into thinking new tools of integrity and transparency that are needed in order to face new challenges, for example, in relation to preventing the capture of the public decision and the need to incorporate other non-governmental actors in the question of transparency. Dealing with these aspects becomes essential to strengthen the institutional capacities of a State that has to reestablish the public objectives over the private interests to move forward towards a fairer and more equitable country.

Keywords

Ethics, Integrity, Transparency, Conflicts of Interest, Institutional Strengthening.

Más allá de las diferencias, estoy seguro de que todas y todos coincidimos en que comenzar a superar el muro de las fracturas de la Argentina implica crear una ética de las prioridades y las emergencias

Alberto Fernández, Discurso de asunción, 10/12/2019

Introducción

A partir de enero del 2020 la inesperada aparición del COVID-19 puso en vilo al mundo entero. Con una altísima capacidad de contagio, en poco tiempo se expandió por el planeta convirtiéndose en una pandemia¹ con millones de infectados y cientos de miles de fallecidos. Sin vacuna ni tratamiento efectivo, el virus se reproduce en un mundo que se refugia en el aislamiento social, provocando una crisis cuyos efectos recién comenzamos a experimentar y analizar.

Las dificultades experimentadas para enfrentar este escenario nos llevan a la necesidad de abordar aspectos no sólo vinculados a lo sanitario, sino también a la perspectiva ética del accionar público. ¿Cuál ha sido el rol del Estado en los diferentes países? ¿Qué impactos ha tenido la pandemia en la consideración social sobre el rol del Estado? ¿Qué puede entereverse hacia el futuro en cuanto a las capacidades estatales y las relaciones entre las mismas y la economía?

Estas y otras preguntas nos interpelan sobre los principios y valores éticos que cada sociedad ha priorizado a la hora de enfrentar esta pandemia, y nos permiten reflexionar sobre los lineamientos políticos que orientan el accionar del Estado nacional en la emergencia del COVID-19, y su impacto en la conducta de las y los agentes públicos que lo conforman.

¹ ICC y OMS. Declaración conjunta de la ICC y la OMS: Un llamamiento a la acción sin precedentes dirigido al sector privado para hacer frente a la COVID-19. <https://www.who.int/es/news-room/detail/16-03-2020-icc-who-joint-statement-an-unprecedented-private-sector-call-to-action-to-tackle-covid-19>.

En ese marco, el presente documento se propone abordar diferentes dimensiones de la ética pública, la integridad y la transparencia, recuperando su vital trascendencia no sólo para garantizar una respuesta efectiva frente a la pandemia, sino también para sentar las bases éticas de un Estado solidario que procure el desarrollo nacional y la justicia social.

Ética, Sociedad y Estado

La ética presenta un aspecto prescriptivo, que brinda indicaciones y orientaciones para mejorar la convivencia entre las personas, primando el bien común por sobre cualquier otro interés particular. Vivir en sociedad requiere pautas de comportamiento de las cuales somos más o menos conscientes, que dan un sentido a la existencia y sirven de guía en las elecciones, decisiones y ejecución de unos actos y abstención de otros.

En el ámbito estatal, tendemos a relacionar la “ética pública” con la regulación de la actuación de quienes ejercen funciones públicas orientadas a la ciudadanía y al compromiso del bienestar general. Se trataría entonces de una *ciencia práctica*, que incluye principios generales y universales sobre la moralidad de los actos humanos realizados por los/as funcionarios/as y que se ocuparía fundamentalmente de la conducta libre del sujeto que desempeña una función pública, proporcionándole las normas y criterios para actuar bien (Oficina Anticorrupción, 2018). En este marco, la ley que establece las normas de conducta y los valores esperados de los/as funcionarios/as públicos es la Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública (Ley N° 25.188), en sintonía con varias regulaciones como el Código de Ética de la Función Pública y la Ley Marco de Regulación del Empleo Público, entre otras. En complemento a este abordaje tradicional, en este documento se plantea la necesidad de ampliar la mirada de ética pública, reflexionando sobre otros aspectos vinculados a las dimensiones éticas de la función estatal que no se encuentran circunscriptas a un cuerpo normativo en particular y/o a la regulación del accionar individual de cada uno/a de trabajadores y trabajadoras del Estado.

Como sociedad tenemos hoy una gran oportunidad, pues el contexto clarifica más que nunca la existencia de aspectos éticos que deben guiar y orientar la totalidad de la acción pública. La ética se ha colado en la discusión sobre el rol del Estado, “... vamos a salir de esto, y con ética”, dijo el Presidente en una entrevista televisiva² y agregó que “no es ético que para que alguien no pierda plata, condenar a la gente a la muerte”.

El alcance del rol estatal también se encuentra en discusión, y la ampliación de la mirada sobre la ética pública juega un papel central en esta disputa. Por ello, una tarea fundamental de quienes integramos las instituciones públicas será velar por la integridad y la transparencia en sus acepciones más estrictas; pero al mismo tiempo, reconocer la importancia de abrazar los aspectos orientativos de una mirada más amplia de la ética pública, integridad y transparencia, como sustento de la naturaleza del Estado y como componente necesario para recuperar de la autonomía en el despliegue de sus políticas públicas. Esto se expresa, en primer lugar, garantizando comportamientos acordes a los postulados éticos y legales vigentes, pero también reforzando un acabado nivel de identificación y compromiso en el valor de la gestión pública y en una comunicación asertiva frente a lo que serán los renovados embates en defensa de un orden a nuestro entender injusto. Promover la participación activa y comprometida en una renovada ética pública constituirá uno de los imperativos de la época para fortalecer las capacidades estatales necesarias y construir un sendero de desarrollo social y económico, inclusivo y con equidad.

² Entrevista realizada el 12 de abril de 2020 en el canal Telefe. https://www.youtube.com/watch?v=N5ouj_QBBIY.

Principios éticos en pugna en el rol estatal

El COVID-19 surge en un contexto mundial en donde la mayoría de las sociedades han adoptado como formato societal la propuesta neoliberal (Brown, 2018). A finales de los años setenta del siglo XX, se produjo una acelerada reconversión de la economía, el Estado y la relación entre ambos. Este proceso se aceleró con el colapso soviético (1989-1992), y a partir de allí el recetario neoliberal se desplegó a escala global, reconfigurando al Estado Benefactor.

La reconversión neoliberal implicó el traslado hacia el sector privado de gran parte de funciones y de recursos que las sociedades asignaban al sector público -actividades de provisión, regulación, distribución y producción de bienes y servicios-. Esta reconversión de las relaciones entre estado, economía y sociedad fue acompañada en las últimas décadas por una enorme transformación tecnológica y comunicacional que, entre sus variados impactos, acentuó perspectivas individualistas y de carácter menos solidario, ensalzando como horizonte societal deseable la búsqueda y el logro de objetivos individuales (Aleman, 2016).

El COVID-19 demostró que el deterioro de las capacidades de la institucionalidad pública dificulta la respuesta efectiva a las consecuencias económicas y sociales de una crisis global, incluso en las sociedades y países más ricos. Asimismo, expuso que el mercado, por sí solo, carece de respuestas para enfrentar las demandas de una sociedad en crisis. Como contrapartida, la pandemia potenció la valoración positiva del Estado como una institucionalidad con dimensiones concretas y simbólicas que puede plantearse como principal sostén social. Ante el pánico social

y las recesiones económicas, sólo el Estado tiene la capacidad organizativa y la legitimidad social como para poder defender y promover los derechos del conjunto de la ciudadanía³.

En este marco, un reciente informe del Centro de Economía Política Argentina (2020) analizó las diversas políticas aplicadas por distintos países del mundo para enfrentar la pandemia y algunos debates derivados de la economía que viene. En los casos estudiados, los gobiernos utilizaron medidas donde invariablemente el Estado es el último garante, con paquetes fiscales, asistencia social masiva, garantías de créditos y salvatajes al sector privado, entre otras. En Argentina, como profundizaremos más adelante, las medidas del gobierno nacional incluyeron el fortalecimiento de la asistencia económica directa a la población, el otorgamiento de créditos accesibles a individuos y empresas, el pago parcial de los salarios del sector privado y un refuerzo del sistema sanitario, entre otras, que tuvieron al Estado como protagonista de la gestión de la crisis. Asimismo, el acatamiento voluntario del aislamiento social obligatorio parece indicar un acuerdo general con la idea de que “nadie se salva solo” y demuestra que el éxito de una política pública radica, en última instancia, en el consenso social y la legitimidad del Estado. En ese sentido, la pandemia del COVID-19 ha puesto en entredicho la ética neoliberal y sus principales supuestos: las lógicas utilitaristas, mercantilistas e individualistas.

En respuesta al renovado despliegue del rol estatal, emergieron fuertemente referentes, *lobbies* y *think tanks* del *establishment* empresarial y corporativo local que –con los medios de comunicación hegemónicos a su disposición– advierten que, pasada o morigerada la crisis actual, la política y la función estatal necesariamente deben volver a ocupar al rol acotado y de no injerencia sobre los resultados del libre accionar del mercado. A tal fin, suelen instalar en los medios de comunicación

3 En esta línea García Linera considera que “... Estamos ante un momento de regresión colectiva a los miedos sociales que, a decir de Elías, son los fundamentos de las construcciones estatales. Pero por ahora solo el Estado, bajo su forma integral gramsciana de aparato administrativo y sociedad civil politizada y organizada, puede orientar voluntades sociales hacia acciones comunes y sacrificios compartidos que van a requerir las políticas públicas de cuidado ante la pandemia y la recesión económica” (García Linera, 2020).

el peligro del “intervencionismo”, “la regulación excesiva”, “el autoritarismo” y “la corrupción sistemática” y la valoración de “la meritocracia” y “la anti-política”, como contrapartida del crecimiento de las simpatías con “lo público”, “la solidaridad” y “lo colectivo”. En ese marco, toda sospecha, fundada o no, sobre inconductas en el desempeño de cualquier funcionario/a u organismo estatal, es inmediatamente señalado como una muestra de la naturaleza negativa, e intrínsecamente corrupta de la política como actividad directiva de la orientación del accionar público.

En síntesis, el diseño social presente y post pandemia es un territorio en disputa, y un reflejo de ello es la pugna por el rol del Estado y los principios éticos que lo rigen. Como dijo el Presidente de la Nación Alberto Fernández: “... *Es tiempo de comenzar por los últimos para poder llegar después a todos*”⁴, y para lograrlo debemos asegurar una ética de la responsabilidad en el diseño y en la ejecución de las políticas públicas, y es allí donde emergen los valores de integridad y de transparencia como herramientas principales para garantizar la legitimidad del Estado frente a la sociedad y para fortalecer el compromiso colectivo con un Estado presente y solidario.

En numerosas ocasiones, el Presidente de la Nación Argentina Alberto Fernández ha citado las palabras del Dr. Raúl Alfonsín, valorando su constante enseñanza sobre la ética de la solidaridad, que consiste en resolver equitativamente las formas de relación entre los distintos sectores en su interacción social. Para ello, es imprescindible que las acciones, medidas y actividades realizadas por los y las funcionarios/as y trabajadores/as estatales sostenga su hacer y quehacer en los principios éticos de la más absoluta responsabilidad y compromiso con la tarea que la situación reclama. Una ética pública que tenga en cuenta la reciprocidad debida a la ciudadanía en general, en tanto es el esfuerzo de la población el que sostiene y legitima la institucionalidad y la acción estatal. Una ética de la virtud, entendida como el compromiso individual que se vuelve social y colectivo. Y que valore también a las éticas de raigambre latinoamericana: hoy, quizás más que

4 Fernández, A. Discurso de asunción ante la Asamblea Legislativa 10/12/2019.

nunca, las lógicas del buen vivir y la ética de la armonía pueden ser fundamento de la acción del Estado.

En este contexto crítico y tomando la crisis como oportunidad, se trata de reconfigurar un contrato social entre el Estado y la Sociedad que permita reconstruir la idea y la práctica del bien común y la justicia social.

Políticas de integridad y enfoque de derechos humanos

Dos valores fundamentales para un fortalecimiento del rol estatal y de la ética pública son la integridad y la transparencia. Proponemos abordar a la integridad y la transparencia, como responsabilidad y compromiso, como dos aspectos que no deben agotarse en un reclamo exclusivo de control sobre las instituciones estatales y a quienes forman parte de ella, sino que deben ser ejes que, por un lado, brinden legitimidad, sustento y horizonte a la acción estatal, y por el otro, puedan ser extendidos a otros sectores del mundo privado con incidencia directa en la vida pública.

Cuando mencionamos a la dimensión de integridad como responsabilidad de los/as agentes públicos, principalmente nos referimos a la búsqueda de un comportamiento consistente con los valores éticos comunes de una organización, y de la existencia de principios y normas destinadas a proteger, mantener y priorizar el interés público sobre los intereses privados. El manual de la OCDE sobre Integridad Pública (2020) define a la integridad pública como la “alineación coherente y la adhesión a valores, principios y normas éticos compartidos para defender y dar prioridad al interés público por encima de los intereses privados dentro del sector público”. Se trata de la mirada tradicional de integridad, orientada a promover marcos institucionales de control de rendición de cuentas, regulaciones de debido cumplimiento y herramientas de gestión de riesgos tendientes a garantizar el comportamiento responsable, la transparencia y los mecanismos de prevención y lucha contra la corrupción.

En relación a lo mencionado en el párrafo precedente, un aspecto de particular importancia a la hora de generar políticas de integridad es el análisis y gestión de situaciones de conflictos de interés en el sector público. Estos conflictos se producen a partir de la confrontación entre el interés público y los intereses privados del/a funcionario/a, es decir, cuando aquel o aquella tiene intereses personales que podrían influir indebidamente sobre el desempeño de sus deberes y responsabilidades. La definición, desde el campo jurídico, clasifica a los conflictos de intereses en tres tipos: explícitos, potenciales y aparentes. Para gestionar estas situaciones, la Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública, incorpora ciertas incompatibilidades expresas y deberes del/la funcionario/a de abstenerse de intervenir respecto de las cuestiones relacionadas con las personas o asuntos a los cuales estuvo vinculado/a en su pasado y/o en el presente.

Sin embargo, más allá de estos mecanismos ordinarios de gestión de conflictos de intereses, resulta imprescindible abordar desde el campo normativo y sociológico situaciones que actualmente no se encuentran plenamente reguladas, y que resultan de especial importancia para el fortalecimiento de las capacidades estatales, la prevención de la captura de la decisión pública, y la recuperación de autonomía para el desarrollo e implementación de políticas públicas de un Estado presente. A diferencia de la aproximación tradicional a los conflictos de intereses que los sitúan en el plano individual de la conducta del funcionario/a, y que requiere una demostración explícita y un conjunto de provisiones legales y regulatorias, la incorporación de la captura de la decisión pública como componente central en el análisis de los conflictos de intereses asume una mirada estructural del fenómeno, que excede al caso individual. La literatura económica reconoce dos grandes estrategias de captura: la captura regulatoria y la captura cultural. La primera refiere al proceso o resultado mediante el cual la intervención del Estado se aleja del interés público y se acerca a los intereses empresarios por acción e intención del propio sector productivo beneficiado. La segunda refiere a la proximidad de funcionarios/as y empresarios que comparten un conjunto de creencias y visiones que permean la decisión pública favoreciendo al sector privado (De Anchorena, 2019). En este marco, la captura del Estado no refiere necesariamente a una si-

tuación de ilegalidad, aunque puede valerse de un mecanismo como la corrupción para influenciar las políticas públicas.

En este marco, se introduce la importancia de regular los conflictos de intereses que devienen a partir de la cooptación de la decisión pública por parte de intereses sectoriales o privados. Uno de los principales mecanismos utilizados a tal fin, se denomina “puerta giratoria de entrada y/o de salida”, expresión acuñada en la legislación estadounidense hace décadas, que 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 (Castellani, 2018). Este inter-pasaje de ejecutivos del sector privado y áreas estratégicas del sector público implica situaciones de conflictos de intereses no plenamente abarcados por la legislación vigente. Sin embargo, el análisis y gestión de estas situaciones resulta fundamental para fortalecer las capacidades estatales, previniendo la captura de la decisión pública y la consecuente pérdida de autonomía estatal para formular e implementar sus políticas. Esta interrelación entre captura y autonomía es muy importante, pues refleja la correlación de fuerzas en términos de los recursos de poder que ponen en juego, por un lado, el Estado y, por otro, la élite económica (De Anchorena, 2019).

Como complemento del enfoque presentado, la integridad en la gestión pública nos permite también abordar una mirada más estratégica que valora la definición de prioridades de gestión, que son constitutivas de un Estado, de cada una de las instituciones públicas que lo componen, y que retoma la importancia de generar puntos de contacto, de conexión, entre valores éticos fundantes, políticas públicas y comportamientos de las personas, recuperando el sentido de la acción pública.

En este marco, en el desarrollo de la crisis del COVID-19, algunas cuestiones referidas a la integridad del Estado han quedado claras. Por un lado, las políticas públicas requieren, para el logro de sus objetivos, de la generación de procesos de confianza estado-sociedad. Alcanzar un objetivo tan demandante como el “aislamiento y la distancia social obligatoria” durante períodos prolongados en sociedades democráticas no puede ser el resultado de la utilización de medidas de fuerza sino del compromiso ético de alcanzar el bien común por sobre el interés particular, en el

marco de un proceso de recuperación de los ámbitos de acción del Estado y de la revalorización del accionar colectivo.

Por el otro, una de las dimensiones clave de la integridad en la acción estatal se vincula al imperativo ético de los derechos humanos, que se trasluce en la orientación de las políticas y en el accionar público. Los derechos humanos son una declaración de principios, una hoja de ruta y un compromiso legal y político para que las organizaciones estatales incorporen en cada momento del despliegue de las políticas públicas, desde el establecimiento de la agenda estatal, la planificación y la ejecución de las mismas. Son “... universalidades necesarias, responsabilidades universales para con la crisis ecológica, las prácticas económicas excluyentes, el desempleo, el hambre, la miseria, la falta de ciudadanía, etc.” (Ahlert, 2007). Asimismo, son universalidades necesarias “por la positiva”, para ser la guía en la construcción de una estatalidad que mejore los bienes y servicios que provee. Los derechos humanos, “... cobran sentido cuando adquieren contenido político. No son derechos de los seres humanos en la naturaleza; son derechos en sociedad (...) son los derechos de los seres humanos en relación con sus semejantes. Son, por lo tanto, derechos garantizados en el mundo político y son derechos que requieren la participación activa de quienes los poseen” (Hunt, 2010).

Si bien en lo formal los derechos fundamentales están garantizados a través de la legislación, el devenir de la historia ha demostrado que en varias oportunidades muchos de ellos han sido ignorados, negados o directamente violados. Una perspectiva basada en la ética de la integridad requiere, por lo tanto, que los derechos humanos se hagan efectivos en el proceso de gestión de las organizaciones estatales.

Como la crisis del COVID-19 lo ha demostrado, una política pública basada en la ética de los derechos humanos –en este caso, cuidar el derecho a la salud y evitar los contagios a través de un aislamiento social obligatorio– habilita inmediatamente la necesidad por parte del Estado de tomar en cuenta las otras dimensiones de los derechos: las restricciones a la circulación y al comercio requirieron tomar medidas de compensación económica para garantizar el derecho a un ingreso a los más vul-

nerables; la suspensión de las actividades áulicas requirieron la puesta en marcha de dispositivos pedagógicos virtuales y material en papel (para aquellos que no tienen acceso a internet) para garantizar el derecho a la educación; la suspensión total de ciertas actividades económicas llevaron a que el Estado despliegue políticas de apoyo como créditos y beneficios fiscales a las PYMES, para garantizar el derecho a la alimentación, al trabajo y a la producción; asimismo, debido a que la situación de permanencia obligatoria en los domicilios mostró un incremento de situaciones de violencia de género, diversas áreas del Estado han debido tomar rápida intervención para garantizar el acceso de las mujeres a instancias que les permitan ejercer su derecho a la igualdad y a no sufrir violencias de género.

Al mismo tiempo, la ética de los derechos humanos se ha venido aplicando a las propias instancias de la gestión estatal: en primer lugar, garantizando el derecho al ingreso para los y las trabajadores/as que por el aislamiento social han debido permanecer en sus domicilios. Luego y tan importante como lo anterior, para procurar mediante inmensos desafíos logísticos, que los y las empleados/as de las actividades de riesgo (salud, fuerzas de seguridad, tratamiento de residuos, etc.) cuenten con las condiciones de trabajo que reduzcan al mínimo las posibilidades de contagio.

En este marco, entendemos que cuando incorporamos a la integridad como espacio fundante de la gestión pública, esto no solo implica el apego a normas y procesos de auditoría y control, sino que implica reconocer que una democracia de ciudadanos y ciudadanas libres se logrará sólo si la política pública asume decididamente la responsabilidad de crear las condiciones para que los derechos humanos, todos los derechos, sean accesibles para todos y todas, garantizando en este mismo recorrido una sostenibilidad económica, social y ambiental.

Transparencia, derecho a la información y participación ciudadana

La transparencia, junto con la integridad, también es uno de los requerimientos centrales en las políticas públicas. Este concepto usualmente se encuentra circunscrito a las acciones del Estado a través de su anclaje en dos ejes claves: asegurar el acceso a la información pública y la rendición de cuentas por parte de instituciones estatales. Al evaluar la política de transparencia en un ámbito público no puede soslayarse la importancia de que se cuente con mecanismos claros, abiertos y accesibles para el acceso a la información por parte de la ciudadanía.

Por ello, en lo que respecta al fortalecimiento de la transparencia en el sector público, quitarle opacidad al Estado significa volver comprensible y accesible la información para la totalidad de la población. La ciudadanía no tiene la responsabilidad de ser especialista en el lenguaje específico de las áreas del Estado, por eso es una necesidad buscar simpleza en los modos en que el sector público comunica, avanzando hacia herramientas de transparencia activa actualizadas y de fácil acceso. Comunicar el accionar público, los bienes y servicios que produce, las decisiones de inversión y los variados impactos de la gestión estatal en la sociedad requiere traducir tecnicismos, producir y publicar información valiosa y desarrollar accesos sencillos para todos y todas⁵.

⁵ En este sentido, junto a diversas iniciativas llevadas adelante por el Estado Nacional, cabe mencionar una experiencia de la Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional de la Secretaría de Gestión y Empleo Público de Jefatura de Gabinete de Ministros, a partir de la cual se lanzó el *Catálogo de Servi-*

Por su parte, la lógica de la rendición de cuentas, más allá de hacer visible el uso adecuado de los recursos públicos para reducir las prácticas ilícitas o ineficaces, debe incorporar una mirada más amplia, incluyendo información precisa, confiable y verificable sobre los logros alcanzados por las políticas públicas en relación a los objetivos planteados y los recursos utilizados, consiguiendo una mejora de la gobernabilidad⁶.

En definitiva, la población tiene el derecho de recibir información veraz, confiable y plural sobre el quehacer del Estado y sobre toda cuestión que afecte bienes esenciales para la vida, salud e integridad de las personas. Abastecer en forma adecuada y oportuna a ese derecho es una potestad irrenunciable del Estado, imprescindible para la obtención de sus fines esenciales con interacción con la ciudadanía y búsqueda de consenso. Robustecer una comunicación estatal eficaz, no partidista pero comprometida con la política y los grandes desafíos sociales, constituye una necesidad en la tarea de revalorización y defensa de lo público.

Adicionalmente, un Estado presente, íntegro y transparente debe promover la participación social en la gestión, promoviendo un cambio del tradicional modelo democrático meramente representativo por uno con mayor deliberación pública. Es importante pensar en esquemas de acceso a la información y de transparencia que no se conviertan en meras “carteleras” de la acción pública sin intercambio con la ciudadanía, con los beneficiarios, los usuarios de esos bienes y de servicios que se buscan difundir. Cuando pensamos en transparencia y participación ciudadana tenemos como horizonte este espacio de interrelación, de ida y vuelta,

cio de Derechos y Servicios – COVID19, como una herramienta de integración que organiza y agrupa la oferta de servicios y las regulaciones estatales más importantes, comunicando de forma clara y efectiva la modalidad de atención y los servicios brindados por los distintos organismos del Estado argentino en el marco de la pandemia. Acceso en: <https://mapaaccionestatal.jefatura.gob.ar/catalogo-covid19>

6 La Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional de la Secretaría de Gestión y Empleo Público de Jefatura de Gabinete de Ministros se encuentra desarrollando un *Mapa de la Acción Estatal* que constituye un sistema de información sobre la Acción Estatal, describiendo y cuantificando los bienes, servicios, regulaciones y transferencias que proporciona el Estado, y que permite visualizar qué resultados producen estas intervenciones y cómo impactan en la realidad, constituyéndose en un instrumento de planificación, seguimiento y evaluación a medida de cada jurisdicción. Más información en <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/gestion-y-empleo-publico/fortalecimiento-institucional/mapa-de-accion-estatal>

que trascienda la comunicación unidireccional. Para ello, es necesario incluir en la formulación y planificación de las políticas públicas a todas y todos los sujetos que estarán involucrados en su cumplimiento, en especial a los sectores de la sociedad civil, destinatarios de las mismas y cuyos intereses se verán afectados. Esto supone un avance cualitativo en lo que respecta a la toma de decisiones que se refleja en la existencia de políticas públicas más estables, resultantes del debate y consensos y disensos de la sociedad, facilita la fiscalización y el monitoreo de los recursos para una mejor ejecución. Asimismo, la generación de ámbitos de participación social debe poner foco en el empoderamiento de los diferentes actores sociales, en particular de aquellos que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad, superando la trampa individualista neoliberal que promueve una relación Estado– Ciudadanía, carente de mediación a través de los colectivos sociales.

Los párrafos precedentes nos permiten introducirnos al concepto de Gobierno Abierto, como una de las nuevas formas de vinculación entre Estado y sociedad. La visión más difundida de gobierno abierto hace eje en el control y monitoreo del accionar público y en la generación de datos abiertos para que la ciudadanía pueda ejercer la rendición de cuentas sobre el espacio estatal. Entendemos que esta es una perspectiva incompleta, que posiciona al Estado en un lugar de permanente sospechoso que debe ser vigilado por otros actores, en una lógica de presunta horizontalidad. La noción de control social no debe desmerecerse en lo absoluto, pero no menos importante para “abrir al gobierno” es encontrar formas de visibilizar los productos, servicios, las regulaciones, las transferencias y las inversiones que se realizan.

En este marco, una perspectiva más amplia de transparencia (y de gobierno abierto) puede abordar también mecanismos de transparencia para organizaciones no públicas que influyen fuertemente sobre la vida de las personas, a veces tanto o más que el propio Estado. Ejemplos de ello pueden observarse en particular en ciertas organizaciones empresariales vinculadas a concesionarias de servicios públicos, grandes cadenas alimenticias, medios masivos de comunicación, industrias financieras, farmacéuticas, etcétera. En este sentido, la experiencia argentina de años recientes evidenció que la introducción de ciertos mecanismos de acceso a

la información pública no alcanza, por sí misma, para alertar o poner en agenda la reproducción de graves casos de colusión de intereses, negociaciones en perjuicio del Estado y el desvío y fuga de cuantiosas cantidades de recursos públicos, con el consiguiente impacto en el interés general.

En este recorrido, algunos autores han propuesto avanzar desde el concepto de Gobierno Abierto a Estado Abierto (Rey, 2019), noción que no sólo incluye a los controles internos de su aparato administrativo, sino que posibilita la generación y difusión de información sobre los actores económicos que concentran los aspectos productivos claves para el desarrollo económico o que poseen un alto impacto en la vida de las personas. Así, la transparencia podrá transformarse en una herramienta de visualización de información vital para el desarrollo del país, generando mayor capacidad para el Estado y para la ciudadanía en general, para abordar los diferentes problemas a enfrentar.

Los desafíos para un Estado presente, justo y solidario

En base a lo expuesto hasta aquí, se presentan algunas reflexiones sobre el momento actual, sus exigencias, posibilidades y desafíos futuros.

Se trata de algunas aspiraciones que podemos reconocer, profundizar y abordar en función de un objetivo de construcción de una Argentina presente, solidaria e inclusiva, a saber:

- RECUPERAR Y VALORIZAR EL ROL DEL ESTADO, orientar la gestión estatal bajo los principios de una ética de la responsabilidad, la solidaridad y el compromiso con quienes se encuentran en situaciones de mayor vulnerabilidad en el marco de un nuevo contrato social. En palabras de la Subsecretaria de Fortalecimiento Institucional de la Secretaría de Gestión y Empleo Pública, Beatriz de Anchorena, es necesario

... pensar nuestro propio modelo que supere el enfoque de gestión pública sostenido en prácticas gerencialistas y tecnocráticas a uno centrado en rol del Estado para generar intervenciones públicas efectivas y de calidad. Dejar atrás un Estado que, en gran medida, fue capturado en su decisión pública a uno que previene la captura a partir del fortalecimiento de las capacidades estatales. El compromiso con la ciudadanía implica que las decisiones estatales se tomen como respuesta a problemas públicos de interés común, no como beneficio a ciertos intereses sectoriales o particulares y este compromiso es uno de los

ejes centrales para trabajar es la puesta en marcha de un nuevo contrato social (De Anchorena, 2020).

- FORTALECER LAS CAPACIDADES ESTATALES, no sólo en función de la contención inmediata de los efectos sanitarios, sociales y económicos de la pandemia, sino con el objetivo de planificar en conjunto con los actores de la economía y la sociedad un horizonte más próspero, sostenible, equitativo y justo. Pararse sobre lo ético es entender la integridad y transparencia no como un problema solo de moral individual y de corrupción pública asociado únicamente a agentes públicos/as y al Estado sino desde una perspectiva integral que involucra también al sector privado, y no solo a la corrupción clásica sino también a la estructural.
- PROMOVER LIDERAZGOS EN LAS ORGANIZACIONES ESTATALES, SOCIALES Y EMPRESARIALES BASADOS EN UNA ÉTICA DEL BIEN COMÚN, que reconozca la necesidad de atender a los/as menos beneficiados/as; liderazgos cada vez más comprometidos con los principios de la integridad y transparencia. La corrupción es, desde esta concepción, no sólo un acto éticamente reprobable sino un obstáculo para la construcción de una democracia con instituciones públicas cada vez más fuertes y confiables.
- ÉTICA PÚBLICA, INTEGRIDAD Y TRANSPARENCIA EN EL ESTADO ES UNA CONDICIÓN QUE FUNDAMENTA Y SOSTIENE EL PRINCIPIO DE UNA POLÍTICA PÚBLICA BASADA EN LA JUSTICIA SOCIAL Y ORIENTADA AL BIEN COMÚN. Es fundamental ampliar sustantivamente los valores de transparencia e integridad y dotarlos de contenido real a la luz de una renovada ética pública, así como analizar si las actuales herramientas de integridad y transparencia son eficientes y suficientes ante los nuevos desafíos.
- AMPLIAR LOS INSTRUMENTOS PARA EL ABORDAJE DE LA CORRUPCIÓN ES CLAVE PARA PROFUNDIZAR LA INTEGRIDAD Y TRANSPARENCIA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. Bajo otra perspectiva normativa habría que aplicar la integridad y transparencia sobre múltiples temas que afectan el interés general, como los problemas de puerta giratoria y vaciamiento del Estado, de la cadena de valor de los productos y servicios, entre otros. (García Delgado, 2019).

- **GARANTIZAR EL DERECHO A LA INFORMACIÓN.** La población tiene el derecho de recibir información veraz, confiable, adecuada y plural sobre el quehacer del Estado y sobre toda cuestión que afecte bienes esenciales para la vida, salud e integridad de las personas. Asimismo, el derecho de acceso a la información y la transparencia deben garantizarse en lo pertinente respecto de toda persona jurídica con actuación en áreas de incidencia sobre bienes esenciales para la población, sean estas públicas o privadas.
- **LA BÚSQUEDA DE CONSENSOS.** La toma de decisiones del Estado Nacional en el curso de esta pandemia ha estado consensuada con las autoridades de las más variadas concepciones políticas. Los consensos para el hacer, basados en compartir en forma abierta información y objetivos comunes refuerzan las capacidades y los logros del Estado y sus políticas. Los consensos en la definición de políticas públicas no borran las perspectivas ideológicas ni las pertenencias políticas de quienes los logran, sino que establecen puntos mínimos de acuerdo si estos se hacen bajo la lógica del bien común y la solidaridad social.

Conclusiones

En tiempos de COVID-19 y como desafío a futuro, resulta imprescindible fortalecer las capacidades institucionales del Estado para avanzar en un país más justo, próspero y equitativo. Como hemos visto, en este camino la ética pública, la integridad y la transparencia poseen un rol central.

Se ha propuesto abordar estos conceptos desde un enfoque amplio e integral, que reconozca la existencia una dimensión ética que guía el accionar estatal, un sentido de la función pública, su “deber ser”. Como menciona García Delgado (2019) en la búsqueda de una sociedad con más calidad de vida, justicia y sustentabilidad, hay que tener un Estado que pueda restablecer los objetivos públicos por sobre los intereses privados para ordenar, regular y transparentar la relación del Estado y la sociedad. En esta concepción la ética alcanza su cenit en la política: es esta la que viabiliza los modelos de sociedad y –por tanto– los valores que finalmente dicha sociedad asume y ejerce.

Esto no implica el desmerecimiento de la importancia del enfoque tradicional, basado en normativas y herramientas de prevención, control y sanción, sino que la perspectiva aquí presentada marca un imperativo político al tiempo que abre la puerta a pensar en nuevas herramientas de integridad y transparencia necesarias para enfrentar los nuevos desafíos, por ejemplo, en relación a la prevención de la captura de la decisión pública y a la necesidad de incorporar a otros actores no gubernamentales en materia de transparencia y participación ciudadana. Pensar hoy el Estado de los próximos años nos obliga a reflexionar sobre la dinámica de la relación entre el sector público y las empresas, ya sean éstas grandes firmas nacionales, multinacionales o asociaciones empresarias. El tipo de relación, regulación y supervisión que se establece entre el Estado y los empresarios refleja diferentes formas de transitar el camino hacia el desarrollo (De Anchorena, 2019).

Para finalizar, a lo largo de estas páginas se ha puesto de manifiesto la responsabilidad histórica que poseen actualmente el Estado y sus trabajadores y trabajadoras para dar respuestas inmediatas, íntegras, transparentes y sostenibles a las nuevas

demandas sociales que la pandemia ha generado. Para ello, una vez más, resulta imprescindible fortalecer las capacidades de las instituciones públicas y reconocer el valor y compromiso del trabajo de quienes las integran. En este sentido, y a modo de cierre, se hacen propias las palabras de la Secretaria de Gestión y Empleo Público de Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, Dra. Ana Castellani, quien nos recuerda que el Estado al que aspiramos y que necesitamos debe:

... contar con una administración pública acorde a la magnitud del desafío: funcionarios preparados, honestos y comprometidos con los valores democráticos, capaces de controlar, atender y responder eficientemente a las demandas sociales; de evitar la cooptación por parte de poderes fácticos, asegurando siempre que el bien común esté por encima de cualquier interés particular y/o sectorial; capaces de administrar los recursos públicos con eficiencia y transparencia; preocupados por atender los asuntos públicos con imparcialidad y apego a la ley, velando siempre por los derechos ciudadanos y entendiendo la importancia de la función que desempeñan; comunicando con claridad y precisión sus objetivos; haciendo primar siempre una lógica cooperativa que potencie el espíritu de cuerpo propio de la función pública. Y ESO NO ES MAGIA, SE DEBE CONSTRUIR CON DECISIÓN POLÍTICA, CON INTELIGENCIA, RECURSOS Y, SOBRE TODO, CON UN FUERTE COMPROMISO DE TODOS LOS ACTORES INVOLUCRADOS. RECUPERAR EL ESTADO PARA PONERLO AL SERVICIO DEL DESARROLLO NACIONAL ES PARTE TAMBIÉN DE LOS ENORMES DESAFÍOS QUE TENEMOS POR DELANTE. (Castellani, 2020)

Referencias

- Ahlert, A. (2007). Ética y Derechos Humanos: principios educacionales para una sociedad democrática. *Revista Polis*. <https://journals.openedition.org/polis/4663>
- Brown, W. (2018). *El pueblo sin atributos*, Ed. Malpaso.
- Castellani, A. (Julio-agosto 2018). Lobbies y puertas giratorias. Los riesgos de la captura de la decisión pública. *Revista Nueva Sociedad*, 276.
- Castellani, A. (2020). *Fortalecer las capacidades estatales para construir un sendero de desarrollo*. <https://www.eldestapeweb.com/nota/fortalecer-las-capacidades-estatales-para-construir-un-sendero-de-desarrollo-2019113021540>
- Centro de Economía Política Argentina. (2020). *Impuesto a los grandes patrimonios: propuestas en Europa y América del Sur y debate sobre propuestas en Argentina en el contexto de la pandemia de COVID-19*. <https://centrocepa.com.ar/informes/250-impuesto-a-los-grandes-patrimonios-propuestas-en-europa-y-america-del-sur-y-debate-sobre-propuestas-en-argentina-en-el-contexto-de-la-pandemia-de-covid-19.html>
- De Anchorena, B. (2019). Poder empresario, captura del Estado y políticas públicas. *Más y Mejor Estado: una administración pública al servicio del proyecto nacional*.
- De Anchorena, B. (Julio 2020). *Construyendo un Estado presente: nuevo contrato social, fortalecimiento de capacidades y mapa de la acción estatal*. Conferencias INAP. <https://www.youtube.com/watch?v=RYVwjIRPIA8>
- Hunt, L. (2010). *La Invención de los Derechos Humanos*, Ed. TusQuets.
- Instituto Patria. (2019). *Más y Mejor Estado: una Administración Pública al Servicio del Proyecto Nacional*. De Anchorena, B. [Comp.]
- García Delgado, D., Del Ferrier, C., De Anchorena, B. (2018). *Elites y Capturas del Estado: control y regulación en el neoliberalismo tardío*. Flacso.
- García Delgado, D. (2019). *Transparencia, Gobierno Abierto y Modernización del Estado: reconceptualizando para un nuevo rumbo* [artículo

- de investigación]. https://read.oecd-ilibrary.org/governance/manual-de-la-ocde-sobre-integridad-publica_8a2fac21-es#page1
- García Linera. (30 de marzo de 2020). *Pánico Global y Horizonte Aleatorio* [Conferencia inaugural]. Inaguración del ciclo académico de las carreras de Sociología y Antropología del Instituto de Altos Estudios Sociales, de la Universidad Nacional de San Martín, Argentina.
- OCDE. (2020). *Manual de la OCDE sobre Integridad Pública*. https://read.oecd-ilibrary.org/governance/manual-de-la-ocde-sobre-integridad-publica_8a2fac21-es#page1
- Oficina Anticorrupción. (2018). *Ética Pública y Conflicto de Intereses*. <https://argentina.gob.ar/sites/default/files/manual-etica.pdf>
- Rey, M. (2019). Gobierno Abierto e Innovación: de conceptos hegemónicos a pensamiento nacional. *Más y Mejor Estado: una administración pública al servicio del proyecto nacional*. Instituto Patria.

CUINAP | Argentina, Cuadernos del INAP

Año 1 – N.º 24 – 2020

Instituto Nacional de la Administración Pública

Av. Roque Sáenz Peña 511, Ciudad Autónoma de Buenos Aires,

CPA C1035AAA, Argentina.

Tel. 4343 9001 – cuinap@jefatura.gob.ar

ISSN 2683-9644

Editor responsable

Alejandro M. Estévez

Idea original

Carlos Desbouts

Edición

Juan Ignacio Morelli

Arte de tapa

Roxana Pierri

Federico Cannone

Diseño y diagramación

Edwin Mac Donald

Las ideas y planteamientos contenidos en la presente edición son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen la posición oficial del INAP.

INAP no asume responsabilidad por la continuidad o exactitud de los URL de páginas web externas o de terceros referidas en esta publicación y no garantiza que el contenido de esas páginas web sea, o continúe siendo, exacta o apropiada.

Los Cuadernos del INAP y su contenido se brindan bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial 2.5 Argentina. Es posible copiar, comunicar y distribuir públicamente su contenido siempre que se cite a los autores individuales y el nombre de esta publicación, así como la institución editorial.

El contenido de los Cuadernos del INAP no puede utilizarse con fines comerciales.

Esta publicación se encuentra disponible en forma libre y gratuita en:

publicaciones.inap.gob.ar

Agosto 2020

Secretaría de
Gestión y Empleo Público



Jefatura de
Gabinete de Ministros
Argentina