

**Estudio exploratorio sobre transparencia en la Administración Pública Argentina:
1998 - 1999**

Informe Preliminar

**Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
Oficina Anticorrupción
Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia**

Agosto de 2000

INDICE

Presentación	Página 3
Resumen Ejecutivo del Proyecto	Página 4
Resumen Ejecutivo de los Resultados	Página 7
Consideraciones preliminares	Página 11
Objetivos	Página 14
Descripción del Estudio	Página 15
Principales resultados	Página 17
Compras y Contrataciones	Página 17
Recursos Humanos / SINAPA	Página 25
Recursos Humanos / Contratados	Página 30
Conclusiones	Página 35
Anexo I: Cursos Alternativos de Acción	Página 38
Anexo II: ¿Qué es la Oficina Anticorrupción?	Página 70
Anexo II: Herramientas para la Transparencia	Página 74

PRESENTACIÓN

El informe que se presenta a continuación fue realizado por la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia de la Oficina Anticorrupción del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (DPPT). En el mismo se presenta un resumen de los principales resultados del estudio exploratorio sobre transparencia en la Administración Pública Nacional (APN), realizado entre febrero y abril de 2000 por esta Dirección. Los datos que se exponen a continuación provienen de una encuesta piloto realizada por GALLUP de la Argentina y de una serie de entrevistas cualitativas llevadas a cabo por la DPPT¹. Asimismo se presentan tres anexos: en el primero se señalan los principales problemas encontrados y se sugieren algunos cursos alternativos de acción a fin de paliarlos; en el segundo, se exponen la estructura, funciones y competencias de la Oficina Anticorrupción; en el tercero, se presenta una batería de herramientas para incrementar la transparencia en la gestión pública desarrollada por la DPPT.

En la elaboración de este estudio participaron:

- ◆ Un equipo técnico de la DPPT dirigido por el titular del área, Dr. Roberto de Michele y coordinado por la Lic. Daniela Urribarri. El equipo técnico fue integrado por la Lic. Agustina Giraudy, la Lic. María Florencia Guerzovich y el Lic. Gustavo Martín.
- ◆ Un equipo de consultores externos conformado por: Dra. Catalina Wainerman, quien prestó asistencia para la elaboración del marco conceptual del estudio; la Lic. Laura Gingold y la Lic. Jacqueline Ortiz responsables de la codificación y de la sistematización de la información que arrojaron las entrevistas; la firma GALLUP Argentina, seleccionada para realizar el trabajo de campo, el procesamiento de la información y reporte de los datos relevados a través de un cuestionario semicerrado.
- ◆ Además prestaron su colaboración Anna Alvazzi del Frate de United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute, Daniel Kaufman, y Pablo Zoido-Lobaton del World Bank Institute y Jeff Bowen de la Escuela de Derecho de la Universidad de Yale. Las opiniones que se vierten en este estudio no los comprometen.
- ◆ La recolección de la información, en el caso del estudio cualitativo, se realizó a través de entrevistas en profundidad a cargo de: la Lic. Cristina Bottinelli, el Lic. Adrián Darmohraj, la Lic. Cecilia Savall y la Lic. Lorena Steinberg.

¹ GALLUP ARGENTINA aclara este Estudio tiene carácter preliminar y constituye una etapa exploratoria, por ende los resultados no pueden extrapolarse al universo bajo estudio por carecer de representatividad estadística.

RESUMEN EJECUTIVO DEL PROYECTO

1. El estudio que llevó a cabo la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia (DPPT) tuvo como principal objetivo **indagar acerca de los factores que permitieron y promovieron el desarrollo de prácticas irregulares en la Administración Pública Nacional**, durante el período 1998 - 1999. A diferencia de otros estudios, este trabajo no ha tenido como objetivo realizar un estudio sobre los hechos irregulares, generalmente llamados “casos de corrupción”. Por el contrario, la DPPT pretendió “mapear” los mecanismos que dan lugar y pueden resultar en prácticas y comportamientos irregulares. En otras palabras, se procuró indagar sobre los causantes del fenómeno antes que los actos de corrupción propiamente dichos.

2. Asimismo se buscó alcanzar los siguientes objetivos:

- a. Producir un informe que pueda ser utilizado por decisores políticos, particularmente el Presidente, el Vicepresidente, el Jefe de Gabinete y los Ministros, como información práctica a fin de buscar definiciones generales de políticas públicas para incrementar la transparencia y la eficiencia.
- b. Realizar la primera experiencia de este tipo de estudios dentro de la Administración Pública Nacional a fin de identificar áreas y procedimientos sensibles al desarrollo de prácticas irregulares. Existen en nuestro país numerosos estudios sobre transparencia, pero ninguno realizado desde la propia administración, ni dentro de ella.
- c. Superar los efectos negativos que a veces provocan los estudios sobre el tema, al ocuparse exclusivamente de conductas individuales irregulares o hechos delictivos.
- d. Indicar futuras líneas de estudio e investigación sobre el tema de transparencia en el sector público.

3. En este estudio se definió a la corrupción como **“un conjunto de prácticas que desvían el comportamiento de las organizaciones públicas y de los funcionarios públicos respecto de los fines organizacionales. Se trata fundamentalmente de desvíos en el uso de los recursos de la institución respecto del fin organizacional, que resultan en beneficio privado o de terceros y en perjuicio de la organización”**.

4. El desarrollo de prácticas irregulares fue interpretado como producto de los mecanismos de premios y castigos (incentivos) que imponen las instituciones. En ese sentido, se indagó sobre los mecanismos que dan lugar y resultan en comportamientos irregulares. Sin perjuicio de ello, también se indagó acerca de los mecanismos individuales – en general asociados al ejercicio discrecional de la autoridad – que derivan en situaciones irregulares.

5. Respecto de los mecanismos organizacionales que, a juicio de esta Dirección incentivan la corrupción, se estudiaron:

- a. **Ausencia de controles:** entendida como los espacios organizacionales que denotan la inexistencia de mecanismos de control, ausencia de agencias de control adecuadas, la falta de definiciones claras de su rol y de las normas que imparten, la existencia de regulaciones vagas, la presencia de normas y regulaciones creadas ad - hoc para encubrir prácticas irregulares, etc.
- b. **Discrecionalidad:** entendida como la capacidad que otorga la organización y sus normas a los agentes para disponer o solicitar recursos públicos sin un marco adecuado de regulación y / o control.
- c. **Ausencia de transparencia y visibilidad:** definida como la falta de aplicación y/o ausencia de un sistema que permita el acceso generalizado a información pública en las distintas instancias donde dicha información se produce.

Siguiendo la lógica organizacional, mediante un análisis de estos mecanismos se buscó evaluar en qué medida contribuyen a incentivar comportamientos y prácticas corruptas.

6. En cuanto a los factores individuales que, a criterio de la DPPT, resultan en irregularidades, se estudiaron la socialización en las normas de la organización, los patrones de comportamiento, la capacidad profesional, los intereses particulares, el uso de la discrecionalidad y los valores éticos.

7. El estudio presta especial atención a ciertas etapas que forman parte del proceso de “producción de administración pública”. Estas etapas pueden resumirse del siguiente modo:

- a. **Detección y determinación de necesidades en cantidad y calidad.**
- b. **Elaboración de pautas / criterios para cubrir necesidades.**
- c. **Publicidad y promoción de la demanda**
- d. **Selección de oferentes, es decir, de quiénes cubrirán las necesidades detectadas.**
- e. **Cumplimiento del contrato (desempeño del mismo por parte del personal; y prestación efectiva -en cantidad y calidad- del servicio/ bienes prestados/ contratados).**

8. El estudio que implementó la DPPT se llevó a cabo en el ámbito de la Administración Pública Nacional (APN), abarcando únicamente a funcionarios del **Poder Ejecutivo**. En este sentido, se seleccionaron agentes de la Presidencia, de la Jefatura de Gabinete y de nueve Ministerios². Los

² No se incluyó en el estudio al Ministerio de Infraestructura y Vivienda debido a que, hasta la fecha de realización del estudio, el mismo no cuenta con una estructura administrativa propia.

mismos pertenecen a los niveles jerárquicos altos y medios de la APN y fueron elegidos de acuerdo a las funciones que desempeñan (administración de recursos humanos y de bienes y servicios).

9. Los agentes seleccionados se desempeñan en dos de las funciones básicas del proceso de gestión de administración: **gestión de recursos humanos y gestión de compras y contrataciones de bienes y servicios**. La elección de estas funciones responde, por un lado, a que ambas son comunes a todas las agencias y organismos de la APN contemplados en este estudio y, por el otro, a que éstas son particularmente sensibles al desarrollo de prácticas irregulares.

10. La recolección de la información se realizó siguiendo una perspectiva cuali-cuantitativa. En este sentido, los 44 funcionarios (Subsecretarios de Coordinación Administrativa y Directores Nacionales), fueron consultados a través de **entrevistas en profundidad** a fin de que emitieran su *percepción* sobre la existencia y frecuencia de hechos irregulares en su Ministerio. Asimismo se los consultó a efectos de que prestaran información sobre los factores que *perciben* como facilitadores para dicha ocurrencia. El personal de planta SINAPA (158 casos - 95 personas del área Administrativo - Financiera y por 63 personas de Recursos Humanos -) fue indagado mediante un **cuestionario cerrado** de aplicación auto administrada respecto de su *percepción* sobre la existencia y frecuencia de hechos irregulares en su Ministerio y sobre los factores que perciben como facilitadores para dicha ocurrencia.

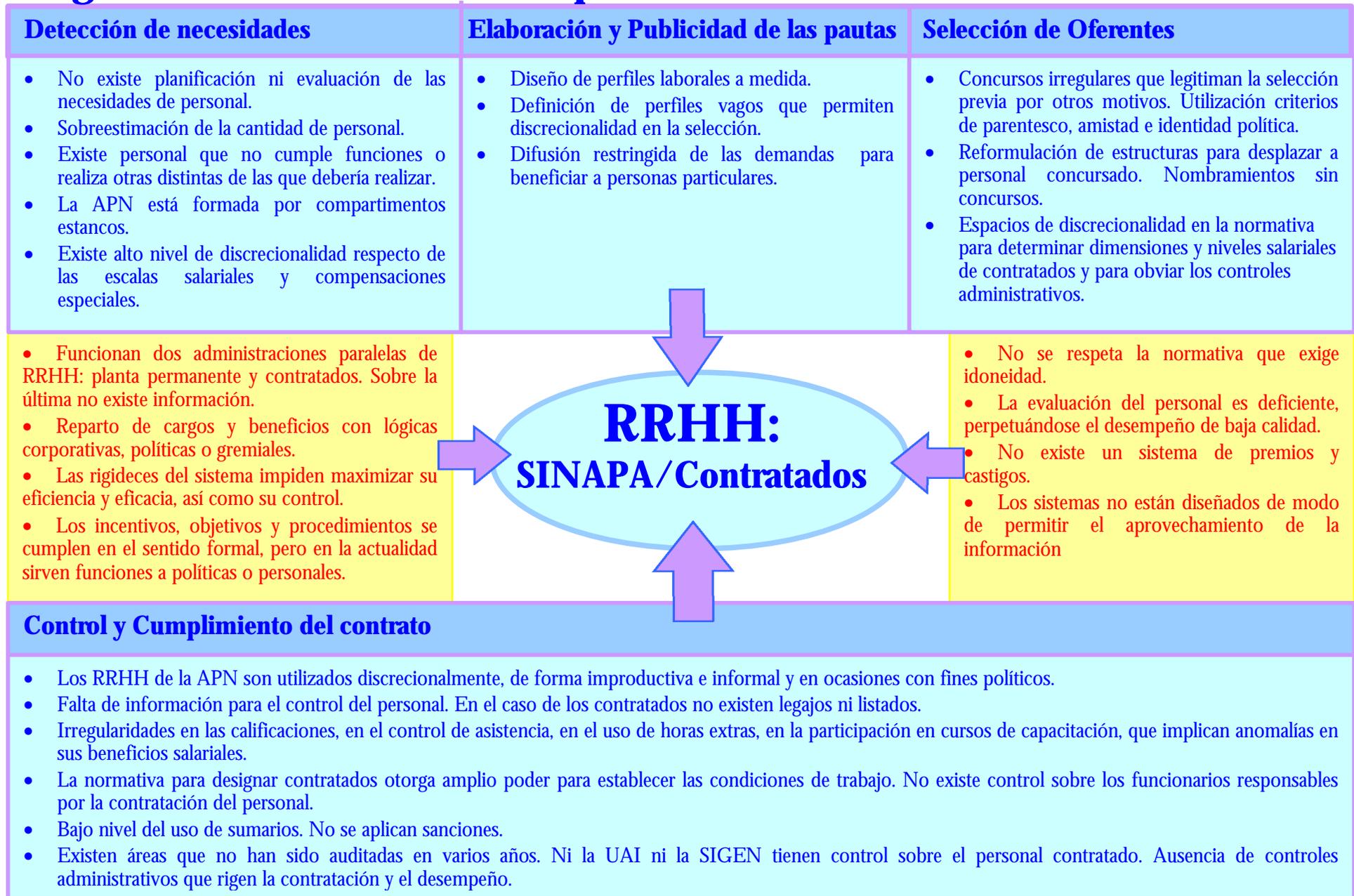
11. Este informe será publicado en el sitio del Ministerio de Justicia <http://www.jus.gov.ar>.

RESUMEN EJECUTIVO DE LOS RESULTADOS

Irregularidades detectadas en la producción de Administración Pública



Irregularidades detectadas en la producción de Administración Pública



Estrategias para mejorar el proceso de gestión administración pública

Diseñar, hacer e implementar políticas públicas coherentes, efectivas, y coordinadas para:

- Modificar los procedimientos administrativos reduciendo los espacios para la **discrecionalidad**. Se debe considerar que la discrecionalidad aumenta los incentivos a la corrupción pero el exceso de reglas en los procesos genera costos en términos de eficiencia, así como incentivos para su incumplimiento.
- Eliminar los **compartimentos estancos** en la Administración Pública Nacional
- Subsanan las **asimetrías de información** entre las distintas áreas que perjudican la eficiencia en la gestión.
- Producir **cambios organizacionales** en el Estado. La reforma no debe concentrarse tan solo en reducir las probabilidades de malversación de recursos, sino también en incrementar la eficiencia y eficacia de las decisiones de gestión.
- Poner en funcionamiento un sistema efectivo, ágil y transparente de detección de **incompatibilidades** y **conflictos de intereses**.
- Mejorar **mecanismos de control y de supervisión** del personal.
- Implementar **Sistemas de Gestión por Resultados**.
- Aplicar soluciones con: Análisis de factibilidad y Planeamiento Estratégico.

Condiciones necesarias para el cambio:

Proyectos encabezados por **responsables** del área.
Clara **voluntad política** para implementarlo.
Realizar **investigaciones y diagnósticos** específicos, periódicos, que permitan conocer condiciones particulares del área.
Sistemas de Evaluación de los cambios.
Encontrar aliados para el cambio.

Transparencia

Condiciones necesarias para el cambio:

Implementar ágil e integralmente las recomendaciones en **organismos piloto**, a modo de utilizar los logros que se alcancen como motivación para desarrollar planes de transparencia en otras áreas de la Administración Pública Nacional.

Incrementar la probabilidad que las acciones corruptas sean detectadas y sancionadas:

- **Producción de información** para mejorar los **sistemas de información**, que deben ser **auditados** regularmente. Los sistemas de información, al incrementar la disponibilidad y la facilidad del acceso a la información, permiten: maximizar el aprovechamiento de los datos disponibles, disminuir las tasas de error, incrementar la productividad, tomar mejores decisiones en Administración Pública y en el sector privado. Asimismo, la disminución de las oportunidades para la ocurrencia de irregularidades.
- Aprovechar los cambios en las tecnologías de la información, por ejemplo internet, intranet, etc.
- **Ley de Acceso a la Información**.
- Reestructurar la relación principal - agente- cliente para eliminar la combinación de factores que inducen a la comisión de irregularidades., Para ello pueden introducirse, entre otros, **mecanismos de competencia** y **rendición de cuentas**.
- Incrementar, publicitar y aprovechar las vías que permiten: presentar **quejas y denuncias**, y la **participación** tanto de ciudadanos como de actores interesados (proveedores del Estado, cámaras empresarias, personal, beneficiarios, Organizaciones No Gubernamentales, etc.).

CONSIDERACIONES PRELIMINARES

El estudio que llevó a cabo la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia (DPPT) tuvo como principal objetivo **indagar acerca de los factores que permitieron y promovieron el desarrollo de prácticas irregulares en la Administración Pública Nacional**, durante el período 1998 - 1999. A diferencia de otros estudios, este trabajo no ha tenido como objetivo realizar un estudio sobre los hechos irregulares, generalmente llamados “casos de corrupción”. Por el contrario, la DPPT pretendió “mapear” los mecanismos que dan lugar y pueden resultar en prácticas y comportamientos irregulares. En otras palabras, se procuró indagar sobre los causantes del fenómeno antes que los actos de corrupción propiamente dichos.

En este estudio se definió a la corrupción como “un conjunto de prácticas que desvían el comportamiento de las organizaciones públicas y de los funcionarios públicos respecto de los fines organizacionales. Se trata fundamentalmente de desvíos en el uso de los recursos de la institución respecto del fin organizacional, que resultan en beneficio privado o de terceros y en perjuicio de la organización”.

La DPPT abordó el estudio sobre irregularidades principalmente desde una perspectiva organizacional.³ La elección de esta perspectiva responde a que, como en muchas otras “nuevas democracias”, la emergencia y desarrollo de comportamientos irregulares (corruptos) encuentra un ambiente favorable para su ocurrencia dadas las particularidades de la estructura organizacional y del diseño de las instituciones públicas. En algunos casos, como el argentino, el esquema institucional ha sido “importado” desde sociedades donde las relaciones público - privadas están organizadas de acuerdo a patrones culturales y económicos distintos y más complejos. En rigor, en esos países, los mecanismos de incentivos están diseñados de acuerdo a patrones que funcionan a modo de desalentar las conductas irregulares. En cambio, en el caso de Argentina, si bien el diseño institucional se asemeja al de países más desarrollados, el sistema de incentivos funciona “deficitariamente” y como consecuencia de ello se abren espacios que permiten el desarrollo de comportamientos y prácticas irregulares.

Siguiendo esta lógica, el desarrollo de prácticas irregulares fue interpretado como producto de los mecanismos de premios y castigos (incentivos) que imponen las instituciones. En ese sentido, se

indagó sobre los mecanismos que dan lugar y resultan en comportamientos irregulares. Sin perjuicio de ello, también se indagó acerca de los mecanismos individuales – en general asociados al ejercicio discrecional de la autoridad – que derivan en situaciones irregulares.

Respecto de los mecanismos organizacionales que, a juicio de esta Dirección incentivan la corrupción, se estudiaron:

1. **Ausencia de controles:** entendida como los espacios organizacionales que denotan la inexistencia de mecanismos de control, ausencia de agencias de control adecuadas, la falta de definiciones claras de su rol y de las normas que imparten, la existencia de regulaciones vagas, la presencia de normas y regulaciones creadas ad - hoc para encubrir prácticas irregulares, etc.
2. **Discrecionalidad:** entendida como la capacidad que otorga la organización y sus normas a los agentes para disponer o solicitar recursos públicos sin un marco adecuado de regulación y / o control.
3. **Ausencia de transparencia y visibilidad:** definida como la falta de aplicación y/o ausencia de un sistema que permita el acceso generalizado a información pública en las distintas instancias donde dicha información se produce.

Siguiendo la lógica organizacional, mediante un análisis de estos mecanismos se buscó evaluar en qué medida contribuyen a incentivar comportamientos y prácticas corruptas.

En cuanto a los factores individuales que, a criterio de la DPPT, resultan en irregularidades, se estudiaron la socialización en las normas de la organización, los patrones de comportamiento, la capacidad profesional, los intereses particulares, el uso de la discrecionalidad y los valores éticos.

El estudio presta especial atención a ciertas etapas que forman parte del proceso de “producción de administración pública”. Estas etapas pueden resumirse del siguiente modo:

1. Detección y determinación de necesidades en cantidad y calidad.

Se trata de casos en los que hubo generación de demandas que sobrestimaron el precio, la cantidad y/o la calidad de los recursos humanos, bienes, y/o servicios a fin de obtener un beneficio personal o para terceros y en detrimento de la organización.

³ Al escoger esta estrategia para el estudio, se ha prestado debida atención a otras iniciativas en este campo. El trabajo del World Bank Institute ha sido utilizado como insumo, y se establecieron consultas con el equipo que realiza allí estudios similares. Asimismo se intercambiaron experiencias con United Nations Interregional Crime & Justice Research Institute.

2. Elaboración de pautas/criterios para cubrir necesidades.

Se trata del diseño de pautas/normas privilegiando criterios/cualidades que procuran el beneficio personal o de terceros desviándose de las necesidades de la organización.

3. Publicidad y promoción de la demanda

Se trata de la inexistencia de convocatoria pública (Boletín Oficial) y amplia (publicación a través de otros medios) tal que asegure la igualdad de posibilidades de satisfacer la demanda por parte de quienes pudieren y quisieren satisfacerla.

4. Selección de oferentes, es decir, de quiénes cubrirán las necesidades detectadas.

Se trata de la selección, promoción, evaluación y/o capacitación de recursos humanos o de beneficiarios y/o contratistas de acuerdo a la posesión de cualidades otras que las fijadas de acuerdo los criterios legítimamente establecidos, a fin de lograr un beneficio personal o para terceros y en detrimento de la organización.

5. Cumplimiento del contrato (desempeño del mismo por parte del personal; y prestación efectiva -en cantidad y calidad- del servicio/ bienes prestados/ contratados).

Se trata del incumplimiento o mal cumplimiento en el ejercicio de las funciones para las que fueron contratados los recursos humanos, y no cumplimiento o mal cumplimiento de la provisión de los bienes/ servicios contratados.

OBJETIVOS

A través de la metodología elegida se buscó alcanzar los siguientes objetivos:

1. Analizar desde una perspectiva organizacional las condiciones que permiten el desarrollo de ciertas conductas irregulares generalmente conocidas como corrupción.
2. Producir un informe que pueda ser utilizado por decisores políticos, particularmente el Presidente, el Vicepresidente, el Jefe de Gabinete y los Ministros, como información práctica a fin de buscar definiciones generales de políticas públicas para incrementar la transparencia y la eficiencia.
3. Realizar la primera experiencia de este tipo de estudios dentro de la Administración Pública Nacional a fin de identificar áreas y procedimientos sensibles al desarrollo de prácticas irregulares. Existen en nuestro país numerosos estudios sobre transparencia, pero ninguno realizado desde la propia administración, ni dentro de ella.
4. Superar los efectos negativos que a veces provocan los estudios sobre el tema, al ocuparse exclusivamente de conductas individuales irregulares o hechos delictivos.
5. Indicar futuras líneas de estudio e investigación sobre el tema de transparencia en el sector público.

DESCRIPCIÓN DEL ESTUDIO

El estudio que implementó la DPPT se llevó a cabo en el ámbito de la Administración Pública Nacional (APN), abarcando únicamente a funcionarios del Poder Ejecutivo de la Nación. Se seleccionaron en este sentido agentes de la Presidencia, de la Jefatura de Gabinete y de nueve Ministerios⁴. Los mismos pertenecen a los niveles jerárquicos altos y medios de la APN y fueron elegidos de acuerdo a las funciones que desempeñan (administración de recursos humanos y de bienes y servicios). Entre los funcionarios elegidos se encuentran: 10 Subsecretarios de Coordinación Administrativa y 34 Directores Nacionales de las áreas: a) Administración de Recursos Humanos, b) Financiera-Administrativo y c) Administración de Compras y Contrataciones y 160 agentes pertenecientes a las categorías A, B y C de la estructura general del SINAPA de las áreas antes mencionadas.

Los agentes seleccionados se desempeñan en dos de las funciones básicas del proceso de gestión de administración: gestión de recursos humanos, y gestión de compras y contrataciones de bienes y servicios. La elección de estas funciones responde, por un lado, a que ambas son comunes a todas las agencias y organismos de la APN contemplados en este estudio y, por el otro, a que éstas son particularmente sensibles al desarrollo de prácticas irregulares.

La recolección de la información se realizó siguiendo una perspectiva cuali-cuantitativa. En este sentido, los funcionarios (Subsecretarios de Coordinación Administrativa y Directores Nacionales), fueron consultados a través de entrevistas en profundidad (enfoque cualitativo) a fin de que emitieran su *percepción* sobre la existencia y frecuencia de hechos irregulares en su Ministerio. Asimismo se los consultó a efectos de que prestaran información sobre los factores que *perciben* como facilitadores para dicha ocurrencia. El personal, en cambio, fue indagado mediante un cuestionario cerrado de aplicación auto administrada (enfoque cuantitativo) respecto de su *percepción* sobre la existencia y frecuencia de hechos irregulares en su Ministerio y sobre los factores que perciben como facilitadores para dicha ocurrencia.

Es necesario aclarar que este estudio no buscó cuantificar la frecuencia de los hechos estudiados, sino que abogó por presentar un “mapa” a través del cual no se pretendió jerarquizar la dimensión de cada tipo de actividad irregular. El estudio es de tipo exploratorio y sienta las bases para la realización de futuros estudios sobre irregularidades / corrupción más específicos.

⁴ No se incluyó en el estudio al Ministerio de Infraestructura y Vivienda debido a que, hasta la fecha de realización del estudio, el mismo no cuenta con una estructura administrativa propia.

PARTE CUALITATIVA

El equipo técnico de la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia, la Lic. Daniela Urribarri y la Dra. Catalina Wainerman así como las consultoras Laura Gingold y Jacqueline Ortiz diseñaron la pauta para la toma de entrevistas. Dicho instrumento fue utilizado en entrevistas en profundidad con los funcionarios antes mencionados, garantizando la confidencialidad de la información brindada. Se tomó la totalidad de los funcionarios que desempeñan tareas en las áreas seleccionadas a los fines específicos de este estudio, quedando realizadas un total de 44 entrevistas.

PARTE CUANTITATIVA

El equipo técnico de la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia, y la Lic. Urribarri, junto con el apoyo técnico de la Dra. Wainerman, diseñaron cuestionarios cerrados de aplicación auto administrada. Dicho instrumento de medición fue testeado y ajustado por GALLUP ARGENTINA, previo al trabajo de campo. La toma de información al personal incluido en la muestra⁵ estuvo a cargo de personal de GALLUP ARGENTINA, garantizando la confidencialidad de los datos.

A fin de llevar a cabo la toma de los cuestionarios, el Ministerio de Justicia convocó a la totalidad del universo de este estudio (304 casos). La asistencia fue de 158 personas, es decir, sobre el 50% de los entrevistados previstos originalmente. En este sentido, la muestra quedó conformada por 95 personas del área Administrativo - Financiera y por 63 personas de Recursos Humanos. Las respuestas reflejan las respuestas de estas personas y no pueden extrapolarse al universo.

⁵ La Dra. Wainerman junto a personal técnico de la DPPT diseñó un muestreo por cuotas, cubriendo las categorías A, B y C de las áreas seleccionadas. Se proyectó la realización de 304 encuestas: 160 a personal Administrativo - Financiero y 144 a personal de Recursos Humanos.

PRINCIPALES RESULTADOS

La información que se presenta a continuación está organizada de acuerdo a las dos funciones básicas que se indagan (gestión de compras y contrataciones y gestión de recursos humanos). Los datos que surgen de cada una de ellas se presentan en función a las cinco etapas del proceso de "producción de administración pública" antes mencionadas.

COMPRAS Y CONTRATACIONES

Dentro de la primera etapa **Detección y determinación de necesidades en cantidad y calidad**, se exploró sobre comportamientos individuales y organizacionales relacionados a los procesos involucrados en la planificación de compras y los medios que posibilitan la desviación de la normativa.

IRREGULARIDADES EN LA PLANIFICACIÓN DE COMPRAS Y PRESUPUESTO

- ◆ Las contrataciones de bienes y servicios no responden a una planificación sobre las necesidades en la Administración Pública Nacional. Existen ciertos comportamientos del personal de administración que indican que no se utilizan estudios técnicos para determinar las cantidades y la calidad requerida para la gestión, y eso se evidencia en la repetición de las cantidades de anteriores licitaciones. En términos organizacionales no adoptan procesos formales que permitan la previsibilidad y por ende la racionalización de procesos de compras.
- ◆ Los programas de compras anuales, o bien no existen, o bien no se cumplen. Entre las varias razones existentes, se destacan:
 - ⇒ Como consecuencia de la baja recaudación de Hacienda los planes de compras no pueden cumplirse ya que los fondos destinados no se remiten en tiempo y forma.
 - ⇒ la falta de previsión en ocasiones que la autoridad política solicita contrataciones no planificadas.
 - ⇒ La ausencia de debida coordinación y/o la falta de comunicación e información entre quienes solicitan los bienes y servicios (dirigencia política) y quienes administran el proceso de contratación (equipos técnicos y operativos) impide que pueda gestionarse debidamente el plan de compras. Esta separación se refleja en el desconocimiento normativo por parte de la dirigencia política de los ministerios, que suelen demandar la ejecución de programas sin conocer los procesos, y tiempos requeridos para la gestión.
- ◆ Existe un código operativo de la gestión pública que consiste en pedir abultadamente, temiendo que no se obtendrá el total de lo solicitado. Hay pruebas de que un comportamiento individual de

la dirigencia política actúa como medio que dificulta el cumplimiento de la planificación de necesidades.

- ◆ No se lleva un control ni del stock de bienes ni un inventario del patrimonio. En términos organizacionales se evidencia una falta de procesos formales que permitan el control del inventario. Esta falta de informatización (del stock y de su movimiento), la inexistencia de estudios estadísticos sobre la eficacia de los programas y de las anteriores contrataciones y administración de los contratos, para algunos entrevistados explica los motivos por los que las contrataciones suelen cumplirse en términos formales, pero no en términos eficientes y eficaces.
- ◆ Ligado a la falta de un plan de compras, el presupuesto se ejecuta en forma descontrolada. Una problemática actual de muchos ministerios, es la herencia de presupuestos sobreejecutados de la gestión política anterior, sumada a la reducción del presupuesto actual en aproximadamente del 28% al 51% para realizar la misma gestión.
- ◆ Para paliar el déficit presupuestario en el período 1998-1999 se recurrió a fondos extra -presupuestarios, que no están ingresados en los canales administrativos de los ministerios. En este sentido, la deuda heredada oscila en algunos ministerios entre 3 millones y 65 millones.
- ◆ En particular, en la gestión anterior hubo una sobredimensión en cantidades, como en precios pagados. Esta sobredimensión de precios oscila entre un 350% y 800% más de los precios que hoy se pagan (Ver Cuadro 1). En la encuesta, el 28% indicó que la sobrestimación de cantidades para beneficiar algún proveedor ocurría en la APN; el 22% indicó que existe la sobreestimación de precios para beneficiar algún proveedor particular. La falta de eficiencia de los organismos de control, la presión de funcionarios y la falta de normas de control fueron los tres factores más citados como medios facilitadores.
- ◆ Una de las tantas causas de la sobredimensión de precios es la falta de un sistema precios testigo adecuado. Por ejemplo, los precios vienen atrasados y retrasan el proceso licitatorio, la SIGEN repite precios de anteriores licitaciones que no reflejan los precios del mercado y no los actualiza.
- ◆ Por otra parte, los proveedores cotizan al estado entre un 40% y un 70% más que el precio del mercado por una desconfianza a la demora del pago.
- ◆ En términos individuales, ciertos comportamientos del sector privado afectan la demanda de compras. En algún caso se mencionó que en ocasiones la demanda se encuentra condicionada por la oferta de un beneficio (dinero, regalos) por parte del proveedor.

CUADRO 1: Algunos ejemplos de precios pagados en la gestión anterior y en la actual en administración. Fuente: estudio cualitativo.

RUBRO	GESTIÓN ANTERIOR	GESTION ACTUAL
Catering aviones	Desayuno: \$20 unidad Almuerzo: \$37 unidad	Desayuno: \$5.50 Almuerzo: \$15
Servicio Limpieza	\$700.000 anuales	\$200.000 anuales
Seguros flota aviones	\$ 4.800.000 anuales	\$1.200.000 anuales
Biosensor	\$3 la unidad	\$0.30 la unidad
Alquiler galpón	\$7 m ²	\$1 m ²
Armado de Cajas alimenticias	\$0.66 la unidad	\$0.33 la unidad
Librería	\$60.000	\$ 40.000
Turno limpieza	\$ 800 el turno	\$ 200 el turno

IRREGULARIDADES EN LA CONTRATACIÓN DIRECTA Y LICITACIONES

- ◆ Se han detectado varios medios organizacionales que permiten el uso excesivo de la contratación directa y las irregularidades en los precios pagados: compras por urgencia, por exclusividad y contrataciones con empresas con participación estatal. En este sentido, existen ciertos mecanismos para obviar los requerimientos de procesos licitatorios:
 - ⇒ la ley 19.549 se la ha utilizado como procedimiento administrativo para el manejo de los subsidios a fundaciones que escapan la ley de administración financiera del Estado
 - ⇒ el legítimo abono permite también evitar requerimientos de licitación encubriendo una contratación directa
- ◆ Una práctica frecuente ha sido la contratación directa, que en algunos ministerios ha alcanzado el 75% del total de las compras. Entre las explicaciones que se recogieron de las entrevistas se dio se encuentran: la desactualización de la normativa, la falta de capacitación del personal, la lentitud del proceso licitatorio, y la naturalización de la práctica de contratación directa.
- ◆ Algunos factores vinculados con la normativa de contratación impactan sobre los niveles de apertura de la competencia. Entre ellos se encuentran: el valor de los pliegos, la garantía requerida para el mantenimiento de la oferta y los tiempos acotados de publicidad.

Dentro de la segunda y tercera etapa **Elaboración de pautas y Criterios para cubrir necesidades**, se exploró sobre comportamientos individuales y organizacionales relacionados a los procesos involucrados en la elaboración de los pliegos, los criterios involucrados en las especificaciones técnicas y los medios que posibilitan la desviación de la normativa.

IRREGULARIDAD EN LA CONFECCIÓN DE PLIEGOS Y LA PUBLICIDAD DE LA DEMANDA

- ◆ No existen modelos estándar ni normas detalladas para la elaboración de los pliegos. Faltan manuales de procedimiento. La ausencia de normas complementarias para los procesos de contratación otorga excesiva discrecionalidad a los funcionarios, dando lugar al abuso. Entre los medios individual/institucionales que dan lugar a actos irregulares se han observado la confección de pliegos de base con especificaciones técnicas que aunque cumplan con los requisitos formales, están confeccionados de modo de excluir la competencia. Se ha planteado que el aspecto formal del pliego no garantiza su transparencia.
- ◆ En algunos pliegos la descripción que se difunde es muy poco explicativa y no termina de reflejar exactamente lo que se está contratando. A veces las especificaciones son insuficientes y afectan la evaluación de las propuestas. Se suele requerir servicios o bienes que son particulares de una empresa y no se adecuan a medidas estándares (por ejemplo cantidades que sólo pueden proveer pocas empresas, condiciones especiales u otras especificaciones que sólo pueden satisfacer pocas o una empresa).
- ◆ Hay evidencia en algunos ministerios de que los pliegos se confeccionaban repitiendo los pliegos anteriores, sin un estudio previo del stock y de las necesidades.
- ◆ En muchas ocasiones, el personal encargado de los procedimientos licitatorios no posee el conocimiento técnico ni puede discernir razones políticas detrás de algunos requerimientos. El poco entrenamiento del personal en contrataciones y la costumbre de comprar en forma directa permiten, a la jerarquía política, orientar el proceso para beneficiar a ciertos proveedores o contratistas. Al mismo tiempo se señala que los responsables de confeccionar los pliegos no están en condiciones para rehusarse o cuestionar la racionalidad de la demanda sino que se suscriben a la directiva política.
- ◆ Falta agilidad en los procesos. Se observan mecanismos de control administrativos excesivos. En ese sentido se observa una concepción generalizada de que los procesos se demoran hasta su concreción. Por otra parte, estos trámites excesivos traen como contrapartida una dispersión de la responsabilidad. La falta de coordinación entre funcionarios del área técnico - administrativa - operativa y funcionarios políticos y el funcionamiento de la administración como compartimentos estancos es un medio organizacional que se presta para la ocurrencia de estos actos irregulares. En la encuesta un 30% de los encuestados opinó que ocurren estimaciones definidas a medida para algún oferente en particular. Como factores que facilitan esta irregularidad se mencionaron: la falta

de eficiencia de los organismos de control (35%), las presiones de funcionarios (35%), y la falta de normas de control (31%).

Dentro de la cuarta etapa **selección de oferentes para cubrir necesidades**, se exploró sobre comportamientos individual/institucionales y organizacionales relacionados a los procesos involucrados en la evaluación de las propuestas y la adjudicación de contratos, y los medios que posibilitan la desviación de la normativa.

IRREGULARIDADES EN EL LISTADO DE PROVEEDORES

- ◆ Un medio organizacional que permite la participación irregular de proveedores inhabilitados es la falta de un registro de proveedores centralizado del estado. Existe el uso de listados particulares en algunos ministerios, pero por la falta de informatización y de perfiles, es difícil evaluar el comportamiento de proveedores en contrataciones anteriores. Las habilitaciones de estos proveedores (que se presentaron en anteriores oportunidades) no se verifican sino que se renuevan automáticamente.

El medio organizacional que permite la presentación irregular de proveedores en licitaciones es la falta de un sistema de chequeos impermeables a la interferencia política, y una base de datos de anteriores licitaciones que centralice información sobre incumplimientos y participación irregular. Un comportamiento individual de los particulares que agrava este cuadro, es la utilización de documentación falsa por parte de algunos proveedores.

IRREGULARIDAD EN LA EVALUACIÓN DE PROPUESTAS Y ADJUDICACIONES

- ◆ La Comisión de Preadjudicaciones funciona desarticuladamente de las áreas sustantivas. Respecto de la evaluación de las ofertas, se mencionan que los miembros de esta Comisión disponen de los conocimientos formales, pero no de la habilidad suficiente y/o la información para la evaluación de la oportunidad y conveniencia de las ofertas. La evaluación de la calidad de los oferentes es insuficiente. Más bien se utiliza un criterio formal, de cumplimiento de ciertos requisitos sin una evaluación a fondo. Entre los medios organizacionales que posibilitan irregularidades se incluyen ciertas vulnerabilidades administrativas: la falta de una normativa complementaria que guíe el circuito del trámite de contratación, la falta de información sobre la habilitación de la empresa y sobre la oferta y la existencia de demasiados pasos burocráticos que incrementan el riesgo de corrupción que agravados por la falta de informatización del seguimiento de expedientes, incrementan la posibilidad del “cajoneo” en diversas instancias.
- ◆ Un medio organizacional que permite obviar los trámites de contratación, es el otorgamiento de subsidios a fundaciones que ejecutan la compra y distribución de bienes que debería gerenciar el Ministerio. Estos programas están fuera de los circuitos administrativos (programas paralelos), no están sujetos a la normativa que requiere procesos formales de licitación. Entre los medios

individual/institucionales relacionados a la utilización de las fundaciones se incluyen la interferencia política con fines clientelísticos. Aunque las fundaciones utilicen bienes públicos, algunas veces, el criterio de adjudicación de los beneficiarios responde a intereses personales y políticos de los funcionarios.

- ◆ En la encuesta, el 18% de los encuestados indican que ocurren adjudicaciones en forma directa omitiendo las instancias exigidas por la ley. Se mencionan como factores facilitadores: la ineficiencia de los organismos de control (39%), falta de normas de control (34%) y la existencia de presiones de funcionarios (31%). Se ha mencionado la interferencia de funcionarios políticos sobre todo en contratos de considerable volumen. En el caso de la autoridad política, se ha utilizado el legítimo abono para obviar procesos licitatorios y continuar con contratos que fueron originalmente otorgados de acuerdo a criterios políticos. Un mecanismo es dejar que los contratos venzan, llamar a licitación esperando que sean impugnados o promoviendo la impugnación para tener que utilizar la renovación de los contratos. Hay evidencia que en la adjudicación de los beneficiarios /contratos se jerarquizó la identidad política.
- ◆ En el sector privado es frecuente la formación de un pool de proveedores, que cartelizan la venta de ciertos bienes, limitan el ingreso de competidores, y afectan el precio final de compra. Hay evidencia de que ciertos proveedores no cumplen con los requisitos mínimos y ganan licitaciones por medio de acuerdos con las autoridades políticas. En la encuesta, el 27% de los encuestados indicó que se realizan adjudicaciones no atendiendo al mejor precio o calidad sino para beneficiar algún proveedor en particular.
- ◆ Los gremios ejercen presión para obtener concesiones, por fuera de la normativa. Utilizan las negociaciones extra institucionales, la protección política de altos dirigentes y la amenaza de generar conflictos como medio de presionar la adjudicación de sus contratos.

Dentro de la quinta etapa **cumplimiento de contrato**, se exploró sobre comportamientos individual/institucionales y organizacionales relacionados a los procesos involucrados en el cumplimiento del contrato, el control del cumplimiento y los controles sobre los procesos, y los medios que posibilitan la desviación de la normativa.

IRREGULARIDAD EN EL CUMPLIMIENTO DE LOS CONTRATOS Y CONTROL DEL CUMPLIMIENTO

- ◆ Se han detectado casos en los que la entrega de bienes y servicios es inferior o distinta a lo contratado. Se plantea que es difícil el seguimiento de la entrega por la falta de coordinación entre el equipo administrativo y la gente que participa de la comisión receptora. La separación técnica entre quienes demandan los bienes y servicios y quienes los reciben, abre un espacio para que sucedan irregularidades.

- ◆ Además, en este sentido, la baja probabilidad de penalización ha incentivado el incumplimiento de los proveedores. Una de las causas para que no se hagan efectivas las sanciones es la interferencia de relaciones de amistad o parentesco.
- ◆ No se realizan mediciones de impactos al concluir los proyectos. El sistema carece de información relevante para la planificación.

IRREGULARIDAD EN LOS SISTEMAS DE CONTROL: AUDITORÍA INTERNA Y SINDICATURA GENERAL DE LA NACIÓN (SIGEN)

Auditoría Interna

- ◆ En el caso de auditoría interna se plantea la falta de independencia y la connivencia de los sistemas de control y el poder político como uno de los causales de la falta de efectividad y eficiencia en sus funciones. Por ejemplo, el poder político interviene en el nombramiento del auditor para de ese modo obtener rédito político y ejercer presiones sobre ciertas áreas. La falta de independencia se pone de manifiesto cuando el Poder Ejecutivo hace la designación de los auditores que deben controlar los ministros que él mismo nombra.
- ◆ No se realizan controles de gestión eficaces, ya que no se evalúan los costos de los programas ni su eficacia, sino el aspecto formal. Los controles internos son de carácter evaluatorio formal hacia el cumplimiento de la normativa (reglamentación, contabilidad, chequeos de firmas). No se efectúan controles de gestión. Un medio individual/institucional para desactivar el control interno es la presión política. En algunas ocasiones en que el auditor no ha respondido a las presiones políticas se le disolvió su poder, despidiendo a los empleados de su confianza y reemplazándolos con empleados que boicotearon su función, por medio de amenazas y robo de información de computadoras.
- ◆ Las amenazas de despido han conspirado para que los empleados que fueron testigos de irregularidades no se animaran a denunciarlas.

SIGEN

- ◆ En relación con los controles de la SIGEN, se han señalado las mismas deficiencias que en la auditoría interna: la connivencia entre el sistema político y los sistemas de control, la falta de independencia, el control sobre los aspectos normativos formales. Asimismo se ha observado que este organismo no aporta herramientas de gestión que permitan controlar la gestión.
- ◆ Se ha planteado la existencia de normativas que limitan la intervención de la auditoría en ciertas áreas: organismos descentralizados, organismos privados que mantienen convenios de cooperación con organismos públicos y financiamiento internacional. Del mismo modo, se ha

señalado la existencia de una “Administración Pública paralela” financiada mediante recursos de organismos internacionales, con niveles de control sobre el gasto y la ejecución del presupuesto alternativos a los sistemas públicos de control. Un medio organizacional que permite remover grandes sumas del sistema del control administrativo es la normativa que exime a estos organismos de la auditoría interna y externa. Otros medios organizacionales que posibilitan la ausencia de control son: la existencia de programas paralelos por fuera de los controles administrativos, la ausencia de controles cruzados que garantizarían una mayor transparencia, la falta de control y de rendición de cuentas de los organismos/asociaciones/empresas/fundaciones a los que se transfieren fondos, la rendición irregular de cajas chicas, escaso control sobre gastos irregulares, la inexistencia o desactualización de los inventarios, la falta de una base de datos actualizada de los contratos realizados con una evaluación de la calidad de ejecución, y la falta de informatización y control de expedientes.

RECURSOS HUMANOS

SINAPA

Dentro de la primera etapa **Detección y determinación de necesidades en cantidad y calidad**, se exploró sobre comportamientos individual/institucionales y organizacionales relacionados en términos de la dimensión de personal requerido, y los medios que posibilitan la desviación de la normativa.

IRREGULARIDAD EN LA DETECCIÓN DE NECESIDADES, CONTRATACIÓN Y DESEMPEÑO

- ◆ En términos generales se observa el cumplimiento de la normativa sobre procedimientos, pero exclusivamente en términos formales y no funcionales. Los incentivos, objetivos y procedimientos se cumplen en el sentido formal, pero en la actualidad sirven funciones a políticas o personales. Se prescinden de estudios técnicos y de necesidades para determinar el requerimiento funcional de personal. Entre los medios organizacionales que permiten la sobredimensión de la planta permanente se incluyen la ausencia de un padrón actualizado, y de una planificación racional del uso de los recursos humanos. Con respecto a esta etapa del proceso administrativo, se observa en los resultados de la encuesta que 4 de cada 10 entrevistados opinan que se da sobrestimación de agentes requeridos (contra un tercio que afirma lo contrario y un 29% que no se expidió sobre el particular). Los entrevistados mencionan principalmente como factores facilitadores a las presiones de los funcionarios (54%) y a la poca eficiencia de los organismos de control (46%). Otros muchos, hacen hincapié en la habitualidad de ese proceder (32%) y en la ausencia de normas de control (30%)
- ◆ Se observa el uso de pasantes para cubrir necesidades de personal de planta. Una posible razón podría ser cierta rigidez en el manejo presupuestario que dificulta la re-asignación de personal a diferentes programas dentro del mismo Ministerio. Hay evidencia de rotación del personal, algunas motivadas en relaciones laborales conflictivas, que las Direcciones de Recursos Humanos no las tienen actualizadas en sus registros.

Dentro de la segunda etapa **Elaboración de pautas y Criterios para cubrir necesidades**, se exploró comportamientos individual/institucionales y organizacionales relacionados a los procesos involucrados en la elaboración de los perfiles, y los medios que posibilitan la desviación de la normativa.

IRREGULARIDAD EN LA ELABORACIÓN DE PERFILES Y CRITERIOS PARA CUBRIR NECESIDADES

- ◆ No se preguntó sistemáticamente sobre esta etapa en el estudio cualitativo. En un caso se mencionó el desfasaje entre el perfil definido por la normativa de SINAPA, y la definición de las funciones a desempeñar requerida por la autoridad.
- ◆ La mayoría de los encuestados señala que se diseñan perfiles laborales a medida de una persona particular (70%, contra aproximadamente 1 de cada 10 que afirma que no ocurre tal comportamiento o no se expide, respectivamente). Más de la mitad de los consultados señala a las presiones de los funcionarios (57%) como un factor facilitador del diseño de los perfiles laborales a medida de una persona en particular. Muchos otros, hacen hincapié en que es la manera habitual en que se hace (41%). La ineficiencia de los organismos de control (40%) y en la vaguedad de las normas que otorgan libertad de acción (30%) son asimismo identificadas como medios que posibilitan este tipo de comportamientos irregulares.
- ◆ La definición vaga de los perfiles laborales para permitir mayor discrecionalidad en la selección, ocurre de acuerdo a la opinión de más de 6 de cada 10 encuestados contra 2 de cada 10 que dicen que no ocurre o no se expiden, respectivamente. La existencia de presiones de funcionarios es considerada por alrededor de la mitad de los encuestados (49%) como el factor facilitador principal de esta irregularidad. Luego, se mencionan por entre 3 y 4 de cada 10 encuestados la ineficiencia de los organismos de control (38%), la ausencia de normas de control (35%), la habitualidad de ese proceder (33%) y la ambigüedad y libertad de las normas (33%).

Dentro de la tercera etapa **Publicidad y promoción de la demanda**, se exploró sobre comportamientos individuales y organizacionales relacionados a los procesos de convocatoria pública y los medios que posibilitan la desviación de la normativa.

IRREGULARIDAD EN LA PUBLICIDAD DE LA DEMANDA

- ◆ Mientras cerca de la mitad de los encuestados manifiestan que existe difusión restringida de la demanda para el beneficio de personas particulares (46%), casi 4 de cada 10 señalan lo contrario y un 17% no sabe o no responde. Esto se ve o se vería facilitada de acuerdo con la opinión de alrededor de 4 de cada 10 respondentes por la habitualidad de ese proceder (41%), la ineficiencia

de los organismos de control (41%) y las presiones de los funcionarios (35%). Otros, destacan la importancia en este punto de la ausencia de normas de control (29%).

- ◆ Un cuarto de los entrevistados afirma que se a da publicación de la demanda con tiempo insuficiente (27%), mientras la mitad sostiene que eso no ocurre y un cuarto no se expide. Los consultados mencionan que esta práctica se ve o se vería facilitada por la habitualidad de esta conducta (41%), la ineficiencia de los organismos de control (41%) y las presiones de los funcionarios (35%).

Dentro de la cuarta etapa **selección de oferentes para cubrir necesidades**, se exploró sobre comportamientos individual/institucionales y organizacionales relacionados a los procesos involucrados en los concursos de selección de personal y los medios que posibilitan la desviación de la normativa.

IRREGULARIDAD EN LA SELECCIÓN DE OFERENTES PARA CUBRIR LA DEMANDA

- ◆ Hay evidencia de concursos irregulares en los cuales se respetan los procedimientos pautados pero rigen los criterios personales o políticos por encima de los perfiles formales. En la encuesta, un 76% de los encuestados indica que no se respeta el principio de idoneidad de los oferentes. Los tres factores facilitadores de dicha conducta más mencionados fueron: la presión de funcionarios (65%), la falta de eficiencia de los organismos de control (51%) y la “normalización” de la práctica (37%).
- ◆ La aplicación de la normativa que rige los concursos depende del personal que compone los comités de selección. Esto implica que las normas que rigen los procedimientos no se aplican consistentemente en todos las áreas ni existen mecanismos institucionales para asegurar su aplicación.
- ◆ Una irregularidad detectada es el uso de los concursos formales para legitimar el nombramiento de personal previamente elegido por motivos políticos o personales. El medio individual/institucional que se utiliza es el acuerdo previo entre los niveles jerárquicos superiores y el personal a cargo del proceso del concurso.
- ◆ En la encuesta, un 65% de los encuestados indicó que el criterio que rige la selección de los oferentes es el vínculo de parentesco o amistad. Los tres factores facilitadores más citados fueron: la presión de funcionarios (63%), la falta de eficiencia de los organismos de control (40%) y la “normalización” de la práctica (32%). Mientras un 51% de los encuestados refirió que la selección se basó en la identidad política. Los tres factores facilitadores más citados fueron: la presión de funcionarios (57%), la falta de eficiencia de los organismos de control (32%) y la “normalización” de la práctica (30%).

- ◆ Se han realizado nombramientos de Directores y de personal de SINAPA sin realizar concursos. Los medios organizacionales e individual/institucionales que facilitan estas irregularidades incluyen: el uso de decretos de excepción que se firman sin la aprobación de la oficina jurídica correspondiente, la homologación de cargos asignados que se realizan sin la autorización de la Dirección Jurídica, la desarticulación de procesos administrativos con el aval político.
- ◆ Un medio individual/institucional por el cual se logra desviar la normativa es a través de la intervención de la sindical. Se detectaron casos en los cuales la participación del sindicato logró alterar niveles salariales y nombramientos de personas específicas.
- ◆ Existen problemas con la rigidez del sistema SINAPA en términos organizacionales. En lugar de cumplir con los objetivos de una mayor racionalización y control de la administración de los Recursos Humanos en el Estado, el sistema crea obstáculos para la ágil utilización del personal. Hay evidencia que los códigos operativos informales se combinan con las reglas formales del SINAPA para producir un sistema en el cual los cargos no son asignados por méritos profesionales, sino por una lógica corporativa y política. Como el sistema no ha logrado que se racionalice la selección del personal, se percibe sólo como un obstáculo y no como una herramienta de gestión.

Dentro de la quinta etapa **cumplimiento de contrato**, se exploró sobre comportamientos individual/institucionales y organizacionales relacionados a los procesos involucrados en el cumplimiento de las responsabilidades, la evaluación de desempeño, y los medios que posibilitan la desviación de la normativa.

IRREGULARIDAD EN EL CUMPLIMIENTO DEL CONTRATO

- ◆ Hay evidencia que los códigos operativos informales se combinan con las reglas formales del SINAPA para producir un sistema en el cual los cargos no son asignados por méritos profesionales, sino por una lógica corporativa y política. Se reporta que no existen indicadores objetivos ni de gestión que permitan evaluar al personal.
- ◆ El sistema de evaluación de SINAPA es un buen ejemplo de la interferencia de los códigos operativos informales en la gestión formal. Como medio organizacional que permite irregularidades se observa una falta de aplicación de las normas que rige la evaluación de desempeño. SINAPA determina cupos para la aplicación del máximo puntaje de evaluación. Se detecta que en realidad, no se asigna puntaje de evaluación de acuerdo con una evaluación real del desempeño, sino que se asigna de acuerdo a otros criterios informales. Un medio individual/institucional es la utilización de un sistema rotativo en el cual se asigna el puntaje máximo a una muestra de los empleados buenos de un área un año y a otros el siguiente año. Se detecta un fuerte lobby por parte de los empleados de SINAPA para obtener un puntaje que les permita acceder al plus anual. Cuando no es posible para los Directores poner tal puntaje, se crean

conflictos entre los empleados del área. Se reporta que el nivel promedio de calificaciones es artificialmente alto. Se evidencia una resistencia para asignar puntajes bajos que indiquen desempeño no satisfactorio. De la forma que funciona el sistema en la actualidad, le significa un problema poner calificaciones bajas a los evaluadores. Con el objetivo de minimizar tareas que requieren un mayor esfuerzo por parte de la dirección no se ponen calificaciones pobres en el caso de un desempeño no satisfactorio. Se trata de que el personal califique por lo menos con un regular. Un efecto de esta práctica puede ser la perpetuación del desempeño de baja calidad.

- ◆ Formalmente se toma la participación en cursos de capacitación como uno de los criterios de evaluación. Los empleados suman créditos para planes de promoción (60 por año). En la práctica, se detecta un desfase entre la participación en cursos de capacitación y el nivel profesional de la planta. Hay evidencia que se toman cursos no relacionados con los perfiles profesionales.
- ◆ Un medio individual/institucional para desviarse de la normativa que rigen los salarios es el uso de horas extras como un agregado al salario. Su uso no está relacionado con la necesidad del área, sino con acuerdos previos entre los gremios y la dirigencia política.
- ◆ Un medio organizacional que facilita la inasistencia es que el responsable del control de la asistencia y de elevar esa información al área encargada de la liquidación de los sueldos, sea el director del área, quién se ve tironeado por la presión del gremio y los bajos salarios del personal de planta permanente. El control de la asistencia es formal y no se refleja en las liquidaciones.
- ◆ Se han detectado casos de irregularidad con delegados gremiales que no cumplen sus funciones. Aunque los directores se niegan a firmar la boleta que certifica la asistencia y el cumplimiento de empleados, se les paga igual. En estos casos se observa que la negociación con la autoridad política es el medio individual/institucional que utilizan los gremios para facilitar estas irregularidades.
- ◆ Los gremios de los empleados públicos ejercen presión sobre el sistema de control de SINAPA. Por su conexión con el poder político, han tenido fuerza para negociar la designación de cargos, el nivel salarial, la aplicación de sanciones.
- ◆ Se reporta un nivel bajo del uso de sumario por razones de cultura de la organización. Un medio individual/ institucional que facilita que se cometan irregularidades es el bajo índice de aplicación de penalidades (sumarios) creando así un ambiente de bajo riesgo para la comisión de irregularidades. Se reporta una aplicación irregular de los sumarios: se ‘cajonean’ expedientes, existen arreglos paralelos con los Tribunales y a través de la negociación informal.
- ◆ Como irregularidad se menciona la utilización del personal por parte de la jerarquía para fines personales y políticos (como el uso de choferes). En la encuesta, el 76% de los encuestados indicó que es una práctica usual la utilización de recursos del estado para otros fines de los previstos y en beneficio propio o de terceros. Los tres factores facilitadores más citados fueron: el abuso de la autoridad (41%), la “normalización” de la práctica (33%) y la presión de los funcionarios (32%).

CONTRATADOS

Dentro de la primera etapa **Detección y determinación de necesidades en cantidad y calidad**, se exploró sobre comportamientos individual/institucionales y organizacionales relacionados en términos de la dimensión de personal requerido, y los medios que posibilitan la desviación de la normativa.

IRREGULARIDAD EN LA DETECCIÓN DE NECESIDADES, CONTRATACIÓN Y DESEMPEÑO

- ◆ No existe una planificación racionalizada de necesidades de personal. No se reporta el uso de estudios técnicos para planificar la contratación de personal temporario o transitorio. Como no se aplican criterios estandarizados, los que rigen son particularistas (como la relación personal o la afiliación política). En la encuesta, el 64% mencionó que hubo selecciones basadas en el vínculo de parentesco o amistad y el 53% indicó que ocurren selecciones de oferentes basadas en su identidad política.
- ◆ Algunos entrevistados admitieron no conocer las dimensiones del personal contratado en su área. Un medio organizacional que facilita las irregularidades en la contratación es la carencia de un listado o padrón oficial. Se encuentra evidencia de una sobre-dimensión del personal contratado. El porcentaje de personal contratado varía desde el 10% hasta el 90% del personal de las Secretarías. Algunas Secretarías prescinden de una planta fija (Ver cuadro 2). En la encuesta, el 52% de los encuestados refirió que hay sobrestimación de agentes requeridos. Entre los factores facilitadores mencionaron: presiones de funcionarios (54%), falta de eficiencia de organismos de control (46%), y “normalización” (32%).
- ◆ Se encuentra amplia evidencia de un uso improductivo e informal del personal contratado. Instancias de despidos masivos (por ejemplo de 650 personas) crearon protestas de un porcentaje mínimo de personas con contratos rescindidos. Inclusive con el recorte del presupuesto (que varía entre el 20% y el 50%), los entrevistados reportan que realizan las mismas tareas, indicando un número excesivo de personal en la gestión anterior.
- ◆ Entre las causas mencionadas de la sobredimensión se incluyen la necesidad de atraer a personal capacitado con sueldos más altos, se encuentran el interés político de tener gente ‘de confianza’ en los ministerios y el interés político (y clientelístico) de generar empleo público.
- ◆ Se observa la existencia, algunas veces en números significativos, de “ñoquis” que cobran sueldos y no desempeñan ningún trabajo formal.
- ◆ Existe amplia discrecionalidad en el uso de personal contratado, incluyendo su uso para campañas políticas.
- ◆ Los niveles salariales son establecidos sin respetar las escalas de compensación de personal contratado. Existe evidencia del carácter completamente discrecional de la determinación de los

niveles de compensación y del desconocimiento tanto de la normativa que rige la determinación de salarios, como de su aplicación en la actualidad. De acuerdo al estudio cuantitativo, la no respuesta en la ocurrencia de la sobrestimación de remuneraciones y uso de un porcentaje de las mismas para otros fines es mayor para los Contratados (60% contra 48% de Sinapa). La no ocurrencia de este último comportamiento tiende a ser más mencionada para Sinapa (33% contra 16%).

CUADRO 2: Composición estimada del personal de algunas áreas de la APN. Fuente: estudio cualitativo.

MINISTERIO (secretarías y áreas)	Personal SINAPA	Personal CONTRATADO
CANCILLERIA	12%	88%
DESARROLLO SOCIAL	44%	56%
EDUCACION	50%	50%
JUSTICIA	27%	63%
PRESIDENCIA	83%	17%

Dentro de la segunda etapa **Elaboración de pautas y Criterios para cubrir necesidades**, se exploró sobre comportamientos individual/institucionales y organizacionales relacionados a los procesos involucrados en la elaboración de los perfiles, y los medios que posibilitan la desviación de la normativa.

IRREGULARIDAD EN LA ELABORACIÓN DE PERFILES Y CRITERIOS PARA CUBRIR NECESIDADES

- ◆ Si bien existe una normativa que exige determinadas características de idoneidad, esta no se respeta.
- ◆ La mayoría de los encuestados afirma que se da en el ámbito de los contratados el diseño de perfiles laborales a medida de una persona particular (65%, contra 3 de cada 10 que no se expiden y un 16% que piensa que no ocurre),
- ◆ En opinión del 51% de los consultados mediante la encuesta ocurre una definición vaga de perfiles laborales para permitir mayores márgenes de discrecionalidad (51%, mientras 4 de cada 10 no saben o no responden y un 6% cree que no ocurre).

Dentro de la tercera etapa **Publicidad y promoción de la demanda**, se exploró sobre comportamientos individuales y organizacionales relacionados a los procesos de convocatoria pública y los medios que posibilitan la desviación de la normativa.

IRREGULARIDAD EN LA PUBLICIDAD DE LA DEMANDA

- ◆ La mayoría de los encuestados afirma que se da en el ámbito de los contratados la difusión restringida para beneficio de personas particulares (51%, contra un tercio que no se expide y un 16% que señala que no se da esa situación).

Dentro de la cuarta etapa **selección de oferentes para cubrir necesidades**, se exploró sobre comportamientos individual/institucionales y organizacionales relacionados a los procesos involucrados en los concursos de selección de personal y los medios que posibilitan la desviación de la normativa.

IRREGULARIDAD EN LA SELECCIÓN DE OFERENTES PARA CUBRIR LA DEMANDA

- ◆ Los criterios que guían la contratación de personal incluyen, principalmente, relaciones de parentesco, amistad, y política. En la encuesta, el 64% indicó que ocurren selecciones basadas en el vínculo de parentesco o amistad con el decisor. Los tres factores facilitadores más citados fueron: la presión de funcionarios (63%), la falta de eficiencia de los organismos de control (40%) y la “normalización” de la práctica (32%). El 53% de los encuestados refirió que la selección se basó en la identidad política. Los tres factores facilitadores más citados fueron: la presión de funcionarios (57%), la falta de eficiencia de los organismos de control (32%) y la “normalización” de la práctica (30%).
- ◆ Uno de los principales medios organizacionales por el que puede hacerse efectivas estas contrataciones es la discrecionalidad que otorga la normativa a la dirigencia política. El funcionario que impulsa la contratación tiene total responsabilidad por la designación y cumplimiento del contratado. Hay evidencia que se contratan personas para desempeñar funciones de administración, que son utilizadas con fines políticos. Se acostumbra a contratar a una persona en un área y después hacerla cumplir funciones en otra cuando no se consiguen suficientes fondos para pagarle. Se observa que el personal contratado suele prestar servicios en áreas en las que no se le contrata. En particular se utilizan para promover la carrera política de los niveles de conducción. Las causas del uso irregular de personal contratado incluyen: Baja calidad técnica del personal de planta y baja confiabilidad percibida por la dirigencia política, falta de normativa restringiendo la contratación de personal, discrecionalidad política, y clientelismo político.

- ◆ El decreto 92/95 deja temas importantes como dimensiones y niveles salariales a discreción del contratante. Esto le otorga al político amplio poder sobre el modo, monto y número de contrataciones. El uso de la locación de obra aparece como un medio organizacional para obviar los controles administrativos que existen para los contratados.

Dentro de la quinta etapa **cumplimiento de contrato**, se exploró sobre comportamientos individual/institucionales y organizacionales relacionados a los procesos involucrados en el cumplimiento de las responsabilidades, la evaluación de desempeño, y los medios que posibilitan la desviación de la normativa.

IRREGULARIDAD EN EL CUMPLIMIENTO DEL CONTRATO

- ◆ Las auditorías efectuadas por la SIGEN son percibidas como demasiado formalistas y no basadas en la realidad cotidiana de la función pública. La Unidad de Auditoría Interna dispone de poco personal para auditar efectivamente todas las áreas necesarias. Existen áreas que no han sido auditadas en varios años.
- ◆ Un medio organizacional que facilita el uso irregular de personal contratado es la ausencia de controles administrativos que rigen su contratación y desempeño. Se reporta la ausencia de listas de personal, legajos personales y otros tipos de documentación que permite un control básico. Se reporta un descontrol total con los legajos de los empleados contratados. No existe jurisdicción en las oficinas de recursos humanos para requerir legajos completos, y por ende no llevan ningún control sobre su autenticidad.
- ◆ No existe un sistema de evaluación de desempeño para el plantel de contratados. En parte este problema surge de una dificultad en determinar los criterios de evaluación para una gama tan amplia de actividades. Se reporta que no se puede usar la presencia física como un parámetro para controlar al desempeño del personal contratado porque algunas veces sus tareas no son de tipo rutinario. No existe ningún sistema para controlar el cumplimiento de contrato. Como el único responsable es el funcionario que contrata, también es el único que hace seguimiento. Si no controla el funcionario, no hay evidencia que se controle el cumplimiento del contrato. Con respecto a las normas se reporta un amplio margen de maniobra dentro de la normativa. El Decreto 92/95 es señalado como una normativa muy laxa en términos de control de desempeño. Deja como asunto discrecional del funcionario que contrata todo tema de cumplimiento y evaluación de desempeño. Hay una falta de control sobre los niveles de conducción que contratan a personal. El nivel salarial, tiempo de empleo y desempeño del personal contratado es exclusivamente responsabilidad de los oficiales que los contratan. No se reporta ningún control institucional sobre el proceso de contratación.

Se reporta una falta de documentación detallando las actividades de la gestión en algunas áreas. Con respecto a la rendición de cuentas, se detecta que no se controlan los procedimientos estrictamente.

Hay casos en los cuales hay una falta de control administrativo sobre los gastos de la caja chica. En algunos casos se hacían ajustes de cuentas sin recibos que verificaran lo gastado.

CONCLUSIONES

Los cursos de acción detallados en los cuadros que siguen giran en torno a los tres mecanismos organizacionales que, a juicio de esta Dirección y de acuerdo a la evidencia hallada generan incentivos para la corrupción: **ausencia de controles, discrecionalidad y ausencia de transparencia y visibilidad**. La ausencia de controles permite, por ejemplo, que no se sepan las necesidades de bienes y servicios que contrata cada uno de los organismos estatales. Asimismo esta ausencia de controles tampoco admite tener un cabal conocimiento del número de agentes contratados que desempeñan funciones en la Administración Pública Nacional. La existencia de espacios que dejan lugar a la discrecionalidad de los funcionarios resulta en, por ejemplo, la contratación de postulantes según criterios de parentesco, amistad e identidad política, sin contemplar criterios meritocráticos. Por último, la ausencia de transparencia y visibilidad permite, por caso, la existencia de barreras a la entrada de competidores, limita el control ciudadano, dado que es difícil acceder a la información pública. Como resultado de la interacción de estos tres factores, surgen, por ejemplo, la existencia de sistemas paralelos de administración pública, así como el uso de bienes, servicios, personal e información del Estado en beneficio de funcionarios particulares. En general las propuestas podrían resumirse del siguiente modo:

- ◆ Diseñar, hacer e implementar políticas públicas coherentes, efectivas, y coordinadas para:
 - ⇒ Modificar los procedimientos administrativos reduciendo los espacios para la **discrecionalidad**. Se debe considerar que la discrecionalidad aumenta los incentivos a la corrupción pero el exceso de reglas en los procesos genera costos en términos de eficiencia, así como incentivos para su incumplimiento.
 - ⇒ Eliminar los **compartimentos estancos** en la Administración Pública Nacional
 - ⇒ Subsanan las **asimetrías de información** entre las distintas áreas que perjudican la eficiencia en la gestión.
 - ⇒ Producir **cambios organizacionales** en el Estado. La reforma no debe concentrarse tan solo en reducir las probabilidades de malversación de recursos, sino también en incrementar la eficiencia y eficacia de las decisiones de gestión.
 - ⇒ Poner en funcionamiento un sistema efectivo, ágil y transparente de detección de **incompatibilidades y conflictos de intereses**. Establecer un período previo a la designación de funcionarios políticos en el que pueda determinarse si existen incompatibilidades/conflictos de intereses para su nombramiento.

- ⇒ Mejorar **mecanismos de control y de supervisión** del personal.
- ⇒ Implementar **Sistemas de Gestión por Resultados**.
- ⇒ **Cambiar los costos e incentivos** que enfrentan los agentes y clientes (sueldos, sanciones, recompensas, estímulos).
- ⇒ Reestructurar la relación principal - agente - cliente para eliminar la combinación de factores que inducen a la comisión de irregularidades., Para ello pueden introducirse, entre otros, **mecanismos de competencia y rendición de cuentas**.

◆ Incrementar la probabilidad que las acciones corruptas sean detectadas y sancionadas:

- ⇒ **Producción de información** para mejorar los **sistemas de información**, que deben ser **auditados** regularmente. Los sistemas de información, al incrementar la disponibilidad y la facilidad del acceso a la información, permiten: maximizar el aprovechamiento de los datos disponibles, disminuir las tasas de error, incrementar la productividad, tomar mejores decisiones en Administración Pública y en el sector privado. Asimismo, la disminución de las oportunidades para la ocurrencia de irregularidades.
- ⇒ Generar, en el marco de los Programas de Modernización del Estado y de Gestión por Resultados, lineamientos para que los organismos **produzcan información** relevante para incrementar la transparencia y la capacidad de control. En este sentido, se debería poner énfasis en la recolección de los datos y la administración de información mediante sistemas informáticos.
- ⇒ Establecer **criterios y "formatos tipo"** simples para toda la administración, determinados mediante un proceso de elaboración participada de normas, de modo de favorecer controles cruzados entre dependencias.
- ⇒ Establecer directrices para aprovechar esta información a fin de generar **indicadores de gestión**, que permitan realizar evaluaciones.
- ⇒ Aprovechar los cambios en las **tecnologías de la información**, por ejemplo Internet, intranet, etc.
- ⇒ **Publicar toda la información** disponible en los sitios de Internet de cada organismo. Del mismo modo, se sugiere establecer patrones de diseño comunes y vínculos entre los sitios de la Administración Pública Nacional que contengan información. La información debe estar **actualizada**, por lo que deberían designarse responsables de la publicación. Estos sistemas deberían estar diseñados sobre la base de **patrones comunes** y de ser posible funcionar en la misma plataforma de modo de permitir el **intercambio y el control cruzado de la información**.

- ⇒ Crear un sitio "**amigable para el usuario**" que **centralice toda la información** producida respecto de los Recursos Humanos del Estado. Del mismo modo, se sugiere establecer **patrones de diseño y vínculos** entre los sitios de la Administración Pública Nacional, que contengan datos a este respecto. La información debe estar **actualizada**, por lo que deberían designarse responsables de la publicación
- ⇒ Crear **listas de correo electrónico**
- ⇒ Crear **bases de datos**.
- ⇒ Diseñar de una estrategia para incrementar la información disponible para los ciudadanos, y sanción de una **Ley de Acceso a la Información** que reglamente este derecho.
- ⇒ Incrementar, publicitar y aprovechar las vías que permiten: presentar **quejas y denuncias**, y la **participación** tanto de ciudadanos como de actores interesados (proveedores del Estado, cámaras empresarias, personal, beneficiarios, Organizaciones No Gubernamentales, etc.).
- ⇒ Implementar la **elaboración participada de normas y Audiencias Públicas**.



ANEXO I: CURSOS ALTERNATIVOS DE ACCIÓN

Condiciones necesarias para que las recomendaciones formuladas a continuación obtengan resultados positivos:

1. Los titulares de cada área son los responsables de la implementación de las acciones de cambio deben ser encabezado por el responsable del área.
2. Se recomienda enfáticamente realizar diagnósticos periódicos y específicos en cada una de las áreas en las que se pretenda implementar algún cambio. Se requiere conocer las condiciones específicas en las que se producen irregularidades, ya que una política sólo puede ser efectiva en la medida que se aplique a la situación apropiada. Para ello sería adecuado el uso de indicadores que permitan realizar una comparación entre períodos a partir de información relevante y fidedigna.
3. Se recomienda aplicar soluciones con:
 - 3.1. Análisis de factibilidad.
 - 3.2. Planeamiento estratégico.
4. Sistemas de evaluación de cambios.
5. Los cambios deben ser percibidos como algo benéfico y no como castigos, se deben encontrar aliados que apoyen el cambio.
6. Se sugiere realizar en marzo del 2001 un estudio de seguimiento, a fin de evaluar las medidas tomadas para abordar los problemas señalados en este estudio.

PROBLEMAS	CURSOS ALTERNATIVOS DE ACCIÓN
COMPRAS Y CONTRATACIONES	
IRREGULARIDADES EN LA PLANIFICACIÓN DE COMPRAS Y PRESUPUESTO	
<p>Irregularidades en las compras:</p> <ul style="list-style-type: none"> ⇒ Falta de planificación de las compras. ⇒ Desconocimiento del uso y operatividad del presupuesto para compras. ⇒ Falta de conocimientos sobre tasas de uso y precios. ⇒ No existen estudios de necesidades. ⇒ Sobre estimación de los pedidos. ⇒ Sobre dimensión en cantidades ⇒ Sobre dimensión de precios pagados. ⇒ Falta de Coordinación entre las distintas áreas que participan en el proceso de compras. 	<p>Para el corto y mediano plazo, además de mejorar el sistema de ofertas, se sugiere incrementar la eficiencia del ambiente de compras y simplificar sus normas: eliminar barreras a la competencia, sistema de precios testigos adecuado, adopción de procesos formales que permitan previsión, eficacia y racionalización de los procesos de compra, uso apropiado de los stocks e inventarios, reforma de los controles al sistema de compras, mecanismos que garanticen mayor coordinación entre quienes solicitan los bienes y servicios y quienes administran el proceso de contratación (equipos técnicos - operativos)</p> <p>Además, confección de programas de compras anuales en los que se puedan determinar las cantidades requeridas de acuerdo a las necesidades detectadas. Estos deberían ser publicados, para lo que se sugiere utilizar tanto los sitios de cada organismo como la Página Cristal de la Jefatura de Gabinete de Ministros</p> <p>Se recomienda generar, en el marco de los Programas de Modernización del Estado y de Gestión por Resultados, lineamientos para que los organismos produzcan información relevante para incrementar la transparencia y la capacidad de control de los programas anuales de compras. En este sentido, se debería poner énfasis en la recolección de los datos y la administración de información mediante sistemas informáticos. Asimismo se propone establecer criterios y "formatos tipo" simples para</p>

PROBLEMAS	CURSOS ALTERNATIVOS DE ACCIÓN
	<p>toda la administración, determinados mediante un proceso de elaboración participada de normas, de modo de favorecer controles cruzados entre dependencias.</p> <p>Otras recomendaciones para situaciones análogas:</p> <p>Generación de canales (por ejemplo, reuniones periódicas coordinadas por la Jefatura de Gabinete de Ministros) que permitan la coordinación entre los responsables de las compras de distintos organismos, negociación conjunta de planes de descuentos en las tarifas y/o precios de bienes y servicios (telefonía, pasajes aéreos, etc.).</p> <p>Capacitación de encargados de las compras para transformarlos en compradores profesionales: Diseño e implementación de cursos y de programas, así como de indicadores que permitan medir su impacto en la gestión.</p> <p>Mejorar la imagen del Estado como cliente para evitar recargos injustificados por supuestas posibles demoras en los pagos, dar publicidad a los tiempos del proceso de pagos del Estado.</p> <p>Uso de herramientas de transparencia (se adjuntan en el Anexo II) que permitan incrementar de la difusión de las contrataciones, creación de bancos de datos públicos, transparencia en las licitaciones, audiencias públicas, con metodologías similares a las implementadas en los foros de interés público se pueden confrontar opiniones de actores involucrados en el sistema.</p>
<p>El presupuesto se ejecuta de forma descontrolada.</p> <p>⇒ No existe un control de gestión y ejecución del presupuesto.</p> <p>⇒ Desconocimiento del manejo del presupuesto.</p>	<p>El Ministerio de Economía podría ofrecer asistencia técnica para diseñar módulos de capacitación para distintos niveles jerárquicos de la Administración Pública sobre control de gestión y ejecución del presupuesto. Se recomienda el diseño de indicadores que permitan medir el impacto de esta acción sobre el control y la ejecución del presupuesto</p>

PROBLEMA S	CURSOS ALTERNATIVOS DE ACCIÓN
	<p>El control no debe limitarse a los procedimientos sino que debe extenderse de modo de evaluar los resultados obtenidos.</p> <p>Otras recomendaciones para abordar problemas similares: Profundizar la Reforma de la Administración financiera.</p> <p>Aplicar la programación y control de la gestión por resultados.</p> <p>Publicar de forma sistemática la información de la gestión presupuestaria pública. Se sugiere el uso de Internet.</p> <p>Simplificar los formularios obligatorios para la asignación presupuesto. Un sistema transparente de compras y contrataciones debe ser amigable para el usuario, es decir sencillo y comprensible.</p>
Existencia de fuentes extrapresupuestarias de financiamiento	<p>Recopilación de los datos referentes a los ingresos extra presupuestarios, ya sea préstamos ó donaciones. Se sugiere además: diseñar e implementar sistemas que mejoren la transparencia de los procesos de administración y asignación de recursos extra presupuestarios. En este sentido se recomienda, centralizar la información respecto de objetivos y costos de estos recursos. Publicar mediante página web e informes periódicos: cantidad de fondos por programa, destino previsto de los fondos, nivel de ejecución, registro de las firmas consultoras y de los consultores individuales, calendario previsto para la finalización de las etapas de los programas, información acerca de los organismos y responsables involucrados (gubernamentales –en los tres niveles de gobierno-, ONGs., organismos internacionales).</p>

PROBLEMAS	CURSOS ALTERNATIVOS DE ACCIÓN
<p>El control de stock e inventarios es deficiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> ⇒ Controles irregulares. ⇒ Faltas en la operatividad de las formas de realización. 	<p>Controles de movimientos stock e inventarios permanentes [entradas y salidas], con procesos formales que permitan el control periódico del inventario del patrimonio.</p> <p>Se recomienda generar, en el marco de los Programas de Modernización del Estado y de Gestión por Resultados, lineamientos para que los organismos produzcan información relevante para incrementar la transparencia y la capacidad de control de movimientos stock e inventarios. En este sentido, se debería poner énfasis en la recolección de los datos y la administración de información mediante sistemas informáticos. Asimismo se propone establecer criterios y "formatos tipo" simples para toda la administración, determinados mediante un proceso de elaboración participada de normas (ver anexo III), de modo de favorecer controles cruzados entre dependencias.</p> <p>En este mismo marco, se propone establecer directrices para aprovechar esta información a fin de generar indicadores de gestión, que permitan realizar evaluaciones. Se sugiere publicar toda la información disponible en los sitios de Internet de cada organismo. Del mismo modo, se sugiere establecer patrones de diseño comunes y vínculos entre los sitios de la Administración Pública Nacional que contengan esta información. La información debe estar actualizada, por lo que deberían designarse responsables de la publicación</p> <p>Otras recomendaciones para abordar problemas similares:</p> <p>Realización de estudios estadísticos sobre la eficacia de los programas y de las anteriores contrataciones y administración de los contratos. En el mismo marco de la recomendación anterior, se deberían producir las directrices para que los organismos produzcan información relevante para incrementar la transparencia y la capacidad de</p>

PROBLEMAS	CURSOS ALTERNATIVOS DE ACCIÓN
	control
IRREGULARIDADES EN LA CONTRATACIÓN DIRECTA Y LICITACIONES	
<p>Irregularidades en la contratación directa y licitaciones:</p> <p>⇒ Abuso de contrataciones directas/compras por exclusividad o a través de empresas con participación estatal.</p> <p>⇒ Abuso del legítimo abono para actualizar contratos.</p> <p>⇒ Funcionarios que no poseen los conocimientos necesarios sobre la normativa</p> <p>⇒ Utilización de la ley 19.549 para tercerizar compras del estado a través de fundaciones a las que se les transfieren fondos, mediante subsidios, sin controles adecuados.</p>	<p>Modificación y actualización de la normativa sobre compras y contrataciones del Estado</p> <p>Instrucción y capacitación al personal para que utilice la normativa: Diseño de cursos y de programas, así como de indicadores que permitan medir su impacto en la gestión.</p> <p>Modificación de la ley 19.549, a fin de evitar la tercerización sin controles efectivos. Se sugiere publicar toda la información disponible en los sitios de Internet de cada organismo y en un sitio que reúna toda la información de los subsidios otorgados. Del mismo modo, se sugiere establecer patrones de diseño comunes y vínculos entre los sitios de la Administración Pública Nacional que contengan esta información. La información debe estar actualizada, por lo que deberían designarse responsables de la publicación</p>
Barreras a la entrada de competidores.	<p>Las demandas deben ser lo suficientemente amplias como para no restringir la entrada de posibles oferentes, es decir que no deben usarse especificaciones técnicas o estándar como obligatorias excepto cuando esto fuera necesario.</p> <p>Mejoramiento del acceso a la información sobre licitaciones y contrataciones en general. Se aconseja publicar esta información en los sitios de Internet de cada organismo, de la Oficina Anticorrupción y la Página Cristal, así como establecer patrones de diseño comunes y vínculos entre los sitios de la Administración Pública Nacional que contengan esta información. La información debe estar actualizada, por lo que deberían</p>

PROBLEMA S	CURSOS ALTERNATIVOS DE ACCIÓN
	<p>designarse responsables de la publicación</p> <p>Difusión más amplia de las demandas del Estado, acceso libre y gratuito a sección 3 del Boletín Oficial. Publicación de dicha información en Internet, a través del sitio del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (http://www.jus.gov.ar), acceso a esa página a través de vínculos en las páginas de todos los organismos de la Administración Pública Nacional. La información debe estar actualizada, por lo que deberían designarse responsables de la publicación</p> <p>Coordinar entre la Subsecretaría de Presupuesto y la Subsecretaría de la Gestión Pública la publicidad de las operaciones relacionadas con las compras públicas.</p> <p>Ampliar las exigencias de publicidad previstas en la ley de compras y contrataciones del Estado</p> <p>Bajar los precios de adquisición de pliegos</p>
IRREGULARIDAD EN LA CONFECCIÓN DE PLIEGOS Y LA PUBLICIDAD DE LA DEMANDA	
<p>Irregularidades en la confección de pliegos:</p> <p>⇒ No existen modelos estándar ni normas detalladas para la elaboración de pliegos.</p> <p>⇒ Limitado conocimiento técnico y administrativo del personal.</p> <p>⇒ Se repiten pliegos anteriores, sin previo estudio del stock y/o de las necesidades.</p>	<p>Elaboración de manuales de procedimiento. Publicación en los sitios de los distintos organismos, la DPPT y la Página Cristal. Se sugiere establecer patrones de diseño comunes y vínculos entre los sitios de la Administración Pública Nacional que contengan esta información. La información debe estar actualizada, por lo que deberían designarse responsables de la publicación</p> <p>Capacitación técnica del personal que elabora los pliegos: diseño de cursos y de</p>

PROBLEMA S	CURSOS ALTERNATIVOS DE ACCIÓN
	<p>programas, así como de indicadores que permitan medir su impacto en la gestión.</p> <p>Simplificar el procedimiento para la confección de pliegos.</p> <p>Creación de comisiones de trabajo que incluyan a personal de áreas técnicas y sustantivas.</p> <p>Introducción de cláusulas de transparencia (audiencias públicas y elaboración participada de normas para la confección de los pliegos, etc.).</p> <p>Se deben contemplar medidas que eliminen las barreras a la entrada a la competencia.</p> <p>Aprovechar los estudios de impacto y necesidades sugeridos para determinar los requerimientos del pliego. Se recomienda su publicación para garantizar la accesibilidad a dicha información de los interesados. En este sentido, es impulsada la sanción de una ley de Acceso a la Información, que establezca plazos y condiciones para que los organismos públicos provean la información solicitada por un ciudadano.</p>

PROBLEMAS	CURSOS ALTERNATIVOS DE ACCIÓN
<p>Irregularidades en la publicación de la demanda:</p> <ul style="list-style-type: none"> ⇒ Los tiempos de publicación no suelen ser suficientes. ⇒ La publicación no es accesible a todos los potenciales interesados. ⇒ Se filtra información acerca de la demanda para dar ventaja a particulares. 	<p>Ampliar las exigencias de publicidad previstas en la ley de compras y contrataciones del Estado.</p> <p>Difusión más amplia de las demandas del Estado, acceso libre y gratuito a sección 3 del Boletín Oficial.</p> <p>Utilizar procedimiento de elaboración participada de normas.</p> <p>No usar un único medio para la publicidad sino una combinación de varios: envíos de fax, e-mail, publicaciones especializadas, diarios, Internet, boletín oficial, etc.</p> <p>Publicación de las demandas en los sitios de los organismos tales como la DPPT y la Página Cristal. Se sugiere establecer patrones de diseño comunes y vínculos entre los sitios de la Administración Pública Nacional que contengan esta información. La información debe estar actualizada, por lo que deberían designarse responsables de la publicación</p> <p>Se sugiere la creación de listas de correo electrónico mediante las que aquellas personas interesadas y que dejen su correo electrónico en una base de datos sean informadas de las nuevas demandas publicados en la página.</p> <p>Se recomienda agregar en cada llamado a licitación la publicidad de este listado de correo electrónico.</p>
IRREGULARIDADES EN EL LISTADO DE PROVEEDORES	

PROBLEMAS	CURSOS ALTERNATIVOS DE ACCIÓN
<p>Irregularidades en el listado de proveedores</p> <p>⇒ Falta de listados centralizados con perfiles y datos para cruzar información con otros organismos como AFIP (DGI, DGA), RNP, etc.</p> <p>⇒ Participación de proveedores inhabilitados.</p> <p>⇒ Datos falsificados.</p>	<p>Diseño de los lineamientos generales para la creación de un registro público y centralizado de proveedores del estado (esto debería incluir tanto a proveedores de bienes y servicios, como a contratistas y consultores), que permita a los distintos organismos contactar y controlar a proveedores a un costo menor.</p> <p>Algunas sugerencias adicionales:</p> <p>⇒ Diseñar un sistema de acceso que permita a los proveedores inscribirse, y que a su vez permita al público acceder a la información. El mismo deberá obligar a los organismos del Estado volcar los datos concernientes al cumplimiento de los contratos.</p> <p>⇒ Diseñar e implementar un sistema de información conjunta con la AFIP a fin de permitir un control cruzado del estado de situación impositiva de los proveedores.</p> <p>⇒ Crear un sistema de chequeos y base de datos pública con los principales registros.</p> <p>⇒ Aplicar un sistema de Informatización para garantizar la efectividad de los procedimientos.</p> <p>⇒ Diseño e implementación de un sistema de información que preste información sobre anteriores licitaciones.</p> <p>⇒ Incluir el perfil de proveedores a fin de contar con mayor información de los mismos.</p> <p>Todos estos sistemas deberían estar diseñados sobre la base de patrones comunes y de ser posible funcionar en la misma plataforma de modo de permitir el intercambio y el control cruzado de la información.</p> <p>Asimismo, se recomienda establecer vínculos entre todas las páginas de Internet que</p>

PROBLEMAS	CURSOS ALTERNATIVOS DE ACCIÓN
	contengan esta información. La información debe estar actualizada, por lo que deberían designarse responsables de la publicación
EVALUACIÓN DE PROPUESTAS Y ADJUDICACIONES	
<p>La Comisión de Preadjudicaciones funciona en forma desarticulada de las áreas sustantivas.</p> <p>Fallas en la labor de la Comisión de Preadjudicaciones.</p>	<p>Capacitación técnica del personal que evalúa las propuestas para que además de la evaluación del precio pueda evaluarse la calidad.</p> <p>Generar canales de información que permitan a los miembros de la Comisión de Preadjudicaciones actuar con los conocimientos técnicos necesarios.</p> <p>Otras recomendaciones para abordar problemas similares: Creación de normativa complementaria que guíe el circuito del trámite de contratación.</p> <p>Simplificación de los procesos.</p> <p>Generación y creación de información sobre: (a). la habilitación de las empresas, (b). la oferta y la existencia de demasiados pasos burocráticos</p> <p>Informatización de los procesos (seguimiento de expedientes).</p> <p>Revisión de los perfiles de los proveedores con cruces de información cuando correspondiese.</p>
IRREGULARIDAD EN EL CUMPLIMIENTO DE LOS CONTRATOS Y CONTROL DEL CUMPLIMIENTO	
Fallas en el cumplimiento de los contratos y posterior control del cumplimiento:	Coordinación entre el equipo administrativo y la comisión receptora.

PROBLEMAS	CURSOS ALTERNATIVOS DE ACCIÓN
<p>⇒ Utilización de información pública para beneficio propio o de terceros.</p> <p>⇒ Entrega de bienes y/o servicios de calidad o cantidad inferior a la contratada.</p> <p>⇒ No se realiza ningún seguimiento durante de los proyectos.</p> <p>⇒ El impacto final de los proyectos no es evaluado adecuadamente o no se lo evalúa.</p>	<p>Creación de sistemas que permitan saldar la separación técnica entre quienes demandan los bienes servicios y quienes los reciben. Por ejemplo, mayor fluidez de información entre áreas, esfuerzos de coordinación ó si fuese necesario, la fusión de ambas entidades.</p> <p>Creación de sistemas de seguimiento.</p> <p>Bases de datos de compras de bienes y servicios de acceso sencillo, público y gratuito que permitan monitorear la evolución de las adquisiciones.</p> <p>Informatización de los procesos.</p> <p>Incremento de los niveles de información para la planificación.</p> <p>Creación de indicadores que permitan evaluar el impacto de los proyectos: tales como inventarios, stocks, estadísticas idiosincrásicas, definición de unidades de medida para evaluar los proyectos, control en la ejecución de gastos, informes periódicos <i>breves</i>, etc.</p>
IRREGULARIDAD EN LOS SISTEMAS DE CONTROL: AUDITORÍA INTERNA Y SINDICATURA GENERAL DE LA NACIÓN	
Auditoría Interna	
<p>Defectos en la Auditoría Interna U.A.I.:</p> <p>⇒ Falta de independencia y connivencia de los sistemas de control y el poder político.</p> <p>⇒ Falta de efectividad y eficiencia en sus funciones:</p>	<p>Revisión de la normativa que rige a las UAI.: ¿Es práctica? ¿Satisface los requerimientos de un Estado que busca la transparencia y el acceso general a la información? ¿Qué valor agregado produce? ¿Ayuda a controlar el gasto público? ¿Es eficiente? , etc.</p>

PROBLEMAS	CURSOS ALTERNATIVOS DE ACCIÓN
<p>⇒ Se realizan controles sobre aspectos formales de los procedimientos administrativos.</p> <p>⇒ No existen controles de gestión.</p> <p>⇒ Los controles se realizan una vez finalizado el proceso de compras, por lo tanto no permiten prevenir irregularidades.</p>	<p>Sistema de designación que garantice independencia e idoneidad de los principales cargos.</p> <p>Informes de control periódicos que sean remitidos al Congreso de la Nación y de fácil acceso al público. Se sugiere su publicación en Internet.</p> <p>Reforma de la normativa a modo de posibilitar controles ex ante a efectos de lograr una mayor eficacia y racionalización del proceso de gestión / Otorgar competencias a los organismos de control para que adquieran capacidad preventiva.</p> <p>El control no debe limitarse a los procedimientos sino que debe extenderse de modo de evaluar los resultados obtenidos.</p> <p>Se propone establecer, en el marco de los Programas de Modernización del Estado y de Gestión por Resultados, directrices para la creación de indicadores de gestión a fin de evaluar los costos y la eficacia de los programas. Se recomienda, en este mismo contexto, generar lineamientos para que los organismos produzcan información relevante para incrementar la transparencia y la capacidad de control. En este sentido, se debería poner énfasis en la recolección de los datos y la administración de información mediante sistemas informáticos. Asimismo se propone establecer criterios y formatos tipo simples para toda la administración, determinados mediante un proceso</p>

PROBLEMAS	CURSOS ALTERNATIVOS DE ACCIÓN
	<p>de elaboración participada de normas, de modo de favorecer controles cruzados entre dependencias.</p> <p>Se sugiere publicar toda la información disponible en los sitios de Internet de cada organismo. Del mismo modo, se sugiere establecer patrones de diseño y vínculos entre los sitios de la Administración Pública Nacional. La información debe estar actualizada, por lo que deberían designarse responsables de la publicación</p>
SIGEN	
<p>Fallas en la Auditoría de SIGEN:</p> <ul style="list-style-type: none"> ⇒ Falta de efectividad y eficiencia en sus funciones: <ul style="list-style-type: none"> ⇒ Se realizan controles formales. ⇒ No existen controles de gestión. ⇒ Los controles son ex post, no permiten prevenir irregularidades. ⇒ Normativa que limita la intervención de auditoría en ciertas áreas: organismos descentralizados, organismos privados que mantienen convenios de cooperación con organismos públicos y financiamiento internacional ⇒ Falta de independencia y connivencia de los sistemas de control y el poder político. 	<p>Revisión de la normativa que rige a la SIGEN: ¿Es práctica? ¿Satisface los requerimientos de un Estado que busca la transparencia y el acceso general a la información? ¿Qué valor agregado produce? ¿Ayuda a controlar el gasto público? ¿Es eficiente? , etc.</p> <p>Sistema de designación que garantice independencia e idoneidad de los principales cargos.</p> <p>Informes de control periódicos que sean remitidos al Congreso de la Nación y de fácil acceso al público. Se sugiere su publicación en Internet.</p> <p>Reforma de la normativa a modo de posibilitar controles ex ante a efectos de lograr una mayor eficacia y racionalización del proceso de gestión / Otorgar competencias a los organismos de control para que adquieran capacidad preventiva.</p> <p>El control no debe limitarse a los procedimientos sino que debe extenderse de modo de</p>

PROBLEMA S	CURSOS ALTERNATIVOS DE ACCIÓN
	<p>evaluar los resultados obtenidos.</p> <p>Se propone establecer, en el marco de los Programas de Modernización del Estado y de Gestión por Resultados, directrices para la creación de indicadores de gestión a fin de evaluar los costos y la eficacia de los programas. Se recomienda, en este mismo contexto, generar lineamientos para que los organismos produzcan información relevante para incrementar la transparencia y la capacidad de control. En este sentido, se debería poner énfasis en la recolección de los datos y la administración de información mediante sistemas informáticos. Asimismo se propone establecer criterios y formatos tipo simples para toda la administración, determinados mediante un proceso de elaboración participada de normas, de modo de favorecer controles cruzados entre dependencias.</p> <p>Se sugiere publicar toda la información disponible en los sitios de Internet de cada organismo. Del mismo modo, se sugiere establecer patrones de diseño y vínculos entre los sitios de la Administración Pública Nacional. La información debe estar actualizada, por lo que deberían designarse responsables de la publicación</p> <p>Se propone generar normativa que exija a los organismos que reciben financiamiento internacional que remitan la información a la SIGEN para que puedan implementarse controles sobre dichos fondos.</p> <p>Otras recomendaciones para abordar problemas similares: Firma de convenios de cooperación entre la SIGEN, de la Auditoría General de la</p>

PROBLEMA S	CURSOS ALTERNATIVOS DE ACCIÓN
	Nación y de la Oficina Anticorrupción, a fin de intercambiar información, conocimientos, experiencias, etc.

PROBLEMA S	CURSOS ALTERNATIVOS DE ACCIÓN
------------	-------------------------------

RECURSOS HUMANOS	
SINAPA	
IRREGULARIDAD EN LA DETECCIÓN DE NECESIDADES, CONTRATACIÓN Y DESEMPEÑO	
<p>Defectos en la Administración de RRHH:</p> <p>⇒ La normativa sobre procedimientos se cumple en términos formales y no funcionales.</p> <p>⇒ Sobre estimación en la cantidad de agentes requeridos.</p>	<p>Revisión de normativa SINAPA, que permita evaluar posibles modificaciones para subsanar las falencias del sistema que se detallan en este estudio: rediseño, simplificación y actualización.</p> <p>Aumentar las instancias de control para obligar a cumplir con la normativa.</p> <p>Elaboración y publicación de padrón actualizado de los empleados del SINAPA a efectos de tener un control de la cantidad de empleados que desempeñan funciones.</p> <p>Se propone publicar esta información en un sitio "amigable para el usuario" que centralice toda la información producida respecto de los Recursos Humanos del Estado que, entre otras cosas, incluya información normativa, información integrada del personal y de las vacantes. Del mismo modo, se sugiere establecer patrones de diseño y vínculos entre los sitios de la Administración Pública Nacional, que contengan datos a este respecto. La información debe estar actualizada, por lo que deberían designarse responsables de la publicación</p> <p>Se sugiere desarrollar los lineamientos para la creación y producir un plan de implementación de un sistema electrónico de administración de personal estatal. Del mismo modo se recomienda identificar y promover tecnologías de intranet para realizar</p>

PROBLEMAS	CURSOS ALTERNATIVOS DE ACCIÓN
	<p>actividades administrativas, entre organismos y dentro de ellos. Se sugiere la digilitación documental y su interconexión.</p> <p>Establecer mecanismos internos y externos a cada área que permitan evaluar el desempeño de los empleados y de las políticas de selección y promoción.</p> <p>Realización de estudios técnicos para determinar el requerimiento funcional de personal para así re distribuir las tareas a fin de asignar eficientemente los recursos. Se sugiere establecer sus lineamientos en el marco del Programa de Modernización del Estado</p>
<p>Falencias organizacionales:</p> <ul style="list-style-type: none"> ⇒ Dificultades en la re asignación de personal a distintas áreas. ⇒ Las áreas funcionan como compartimentos estancos. ⇒ La no asignación de tareas al personal de planta producto del sobre empleo en el sector público. 	<p>Generar organizaciones flexibles orientadas a la gestión por resultados.</p> <p>Propiciar una mayor flexibilidad en las relaciones laborales a fin que se puedan reasignar las tareas teniendo en cuenta los antecedentes laborales y profesionales de los agentes, así como evitar el sobreempleo en ciertos organismos. Los cambios deben ser percibidos como recompensas ó como la posibilidad de una mejora en el sentido laboral y no como castigos.</p> <p>Generar circuitos de comunicación dentro de los organismos a fin de incrementar la coordinación de acciones. Se puede lograr a través de la superposición de ciertas jurisdicciones, pero siempre cuidando que no parezcan intrusiones de una oficina en la otra sino apoyo y colaboración.</p> <p>Otras recomendaciones para abordar problemas similares:</p>

PROBLEMAS	CURSOS ALTERNATIVOS DE ACCIÓN
	<p>Institucionalización de una memoria en cada dependencia que atesore documentos, informes e investigaciones producidos en una jurisdicción administrativa a fin de hacer eficientes los procesos administrativos.</p> <p>Generar obligaciones respecto de la publicidad de la información sobre, por ejemplo, procedimientos internos, recursos disponibles: elaboración participada de normas (DPPT).</p> <p>Con metodologías similares a las implementadas en los foros de interés público se pueden confrontar opiniones de actores involucrados en el sistema para mejorar el funcionamiento de las organizaciones públicas.</p>
IRREGULARIDAD EN LA ELABORACIÓN DE PERFILES Y CRITERIOS PARA CUBRIR NECESIDADES	
<p>Irregularidades en el diseño de perfiles laborales:</p> <p>⇒ Diseño de perfiles laborales a medida de una persona particular.</p> <p>⇒ Definición vaga de los perfiles laborales para permitir mayor discrecionalidad en la selección.</p> <p>⇒ Existe mucha discreción en cuanto a la selección de criterios para cubrir necesidades.</p>	<p>Generación de perfiles tipo por funciones, que detallen las tareas a cumplir y las capacidades requeridas, mediante un proceso público de consulta.</p> <p>Implementar mecanismos de auditoría para evitar nombramientos digitados por parte de los organismos de control.</p> <p>Incrementar la pluralidad y la publicidad en las comisiones encargadas de elaborar en los perfiles a fin de garantizar la evaluación de distintos criterios para elaborar los perfiles (Elaboración participada de normas).</p> <p>Revisión de la normativa SINAPA, rediseño, simplificación y actualización.</p>

PROBLEMA S	CURSOS ALTERNATIVOS DE ACCIÓN
	<p>Incluir en la normativa cláusulas que obliguen a hacer públicos los perfiles elaborados. Se sugiere publicarlos en la página que reúna todos los contenidos respecto de los recursos humanos del Estado.</p> <p>Los funcionarios responsables de la asignación de un cargo deben responder por las acciones de aquellos a quienes se lo otorgaron.</p>
IRREGULARIDAD EN LA PUBLICIDAD DE LA DEMANDA	
<p>Irregularidades en la publicidad de la demanda:</p> <p>⇒ La difusión se restringe a pocos y determinados medios de difusión.</p> <p>⇒ Publicación de la demanda con tiempo insuficiente.</p>	<p>Ampliar las exigencias de publicidad previstas en la ley de contratación de personal Estado.</p> <p>Difusión más amplia de las demandas de personal que posee el Estado</p> <p>Se sugiere crear un sitio "amigable" para el usuario que centralice toda la información producida respecto de los Recursos Humanos del Estado, además de publicar toda la información disponible en los sitios de Internet de cada organismo. Del mismo modo, se recomienda establecer patrones de diseño y vínculos entre los sitios de la Administración Pública Nacional. La información debe estar actualizada, por lo que deberían designarse responsables de la publicación</p> <p>En el sitio podrían publicarse además los perfiles tipo y la cantidad estimada de puestos por tipo y por organismo que se espera contratar por año.</p> <p>Se recomienda que transcurra un período razonable, no menor a 10 días hábiles, entre la publicación de la demanda y la contratación del personal.</p>

PROBLEMAS	CURSOS ALTERNATIVOS DE ACCIÓN
	<p>Se sugiere la creación de listas de correo electrónico para que aquellas personas interesadas y que dejen su correo electrónico en una base de datos, sean informadas sobre los nuevos puestos publicados en la página.</p>
IRREGULARIDAD EN LA SELECCIÓN DE OFERENTES PARA CUBRIR LA DEMANDA	
<p>Irregularidades en la selección de postulantes para cubrir cargos:</p> <p>⇒ Concursos irregulares:</p> <ul style="list-style-type: none"> ⇒ Los perfiles formales son reemplazados por criterios personales o políticos. ⇒ Uso de los concursos formales para legitimar el nombramiento de personal previamente elegido por motivos políticos o personales. ⇒ El personal que compone los comités de selección tiene poder discrecional para aplicación de la normativa que rige los concursos. ⇒ Reformulación de la estructura del organismo al que se accede para desplazar a funcionarios que accedieron al cargo público a través de concursos. <p>⇒ Nombramientos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ⇒ Nombramientos de Directores y de personal de SINAPA sin realizar concursos. ⇒ Según los resultados del estudio cuantitativo, el personal SINAPA es considerado menos idóneo que los contratados. <p>⇒ Reparto de cargos y beneficios por una lógica corporativa y política:</p> <ul style="list-style-type: none"> ⇒ Los sindicatos logran alterar niveles salariales y consiguen nombramientos de personas específicas, muchas veces a cambio de dinero. 	<p>Rediseño del sistema de concursos.</p> <p>Crear auditorías a fin de evitar concursos digitados.</p> <p>Utilización de herramientas de transparencia de modo de brindar mayor información pública de los candidatos.</p> <p>Establecimiento de un período de tiempo en el que ciudadanos / organizaciones puedan presentar impugnaciones a los candidatos que puedan ocupar un cargo público.</p> <p>Revisión de los cargos ya concursados a fin de otorgar igual categoría y salario a cargos de igual responsabilidad</p> <p>Se sugiere crear un sitio "amigable" para el usuario que centralice toda la información producida respecto de los Recursos Humanos del Estado, además de publicar toda la información disponible en los sitios de Internet de cada organismo. Del mismo modo, se recomienda establecer patrones de diseño y vínculos entre los sitios de la Administración Pública Nacional. La información debe estar actualizada, por lo que deberían designarse responsables de la publicación</p>

PROBLEMAS	CURSOS ALTERNATIVOS DE ACCIÓN
La rigidez del sistema SINAPA en términos organizacionales impide la racionalización y control de la administración de los Recursos Humanos en el Estado.	Eliminación de obstáculos para la ágil utilización del personal.
IRREGULARIDAD EN EL CUMPLIMIENTO DEL CONTRATO	
<p>Irregularidades en el sistema de evaluación de SINAPA:</p> <ul style="list-style-type: none"> ⇒ Falta de información para control de desempeño del personal. ⇒ Fuerte lobby de los empleados de SINAPA para obtener un puntaje que les permita acceder al plus anual. ⇒ El nivel promedio de calificaciones es artificialmente alto. ⇒ Perpetuación del desempeño de baja calidad. 	<p>Revisión y/o modificación de la normativa SINAPA, rediseño, simplificación y actualización.</p> <p>Se recomienda generar, en el marco de los Programas de Modernización del Estado y de Gestión por Resultados, la elaboración de indicadores objetivos de gestión que permitan realizar un seguimiento de desempeño a fin de evaluar al personal. El control no debe limitarse a los procedimientos sino que debe evaluar los resultados obtenidos. Es por esto que se propone determinar los lineamientos para que los organismos produzcan información relevante para incrementar la transparencia y la capacidad de control. En este sentido, se debería poner énfasis en la recolección de los datos y la administración de información mediante sistemas informáticos. Asimismo se propone establecer criterios y "formatos tipo" simples para toda la administración, determinados mediante un proceso de elaboración participada de normas, de modo de favorecer controles cruzados entre dependencias.</p> <p>Se sugiere publicar toda la información disponible en los sitios de Internet de cada organismo y en el que reúna la información de los RRHH del Estado. Del mismo modo, se sugiere establecer patrones de diseño y vínculos entre los sitios de la Administración Pública Nacional. La información debe estar actualizada, por lo que deberían designarse responsables de la publicación</p>

PROBLEMA S	CURSOS ALTERNATIVOS DE ACCIÓN
	<p>Asignación de puntajes de evaluación de acuerdo a una evaluación real del desempeño.</p> <p>Creación de mecanismos de controles para la asignación de puntaje.</p> <p>Publicidad de toda la información en el sitio de Recursos Humanos del Estado, sugerido anteriormente.</p> <p>Eliminación de los cupos para la aplicación del máximo puntaje de evaluación.</p> <p>Simplificación y flexibilización de la evaluación de desempeño.</p> <p>Rediseño del sistema que vincula la calificación con la bonificación monetaria. Establecer un régimen de incentivos y sanciones para los funcionarios públicos que premie el cumplimiento de metas, objetivos, costos y utilización de recursos financieros y que, por tanto, castigue su incumplimiento.</p> <p>Revisión del actual Régimen Jurídico de la Función Pública.</p> <p>Otras recomendaciones para abordar problemas similares: Generar conciencia acerca de que el empleo público equivale a un servicio y que las autoridades son administradoras de un patrimonio público.</p> <p>Rediseño de la encuesta permanente de actitudes, opiniones y expectativas (EPAOYE). Administración periódica, de modo de aprovechar la información obtenida de los</p>

PROBLEMA S	CURSOS ALTERNATIVOS DE ACCIÓN
	<p>agentes públicos (por ejemplo como indicador de la evolución de sus actitudes, opiniones y expectativas respecto de la gestión de RRHH del Estado en el tiempo). Publicación obligatoria de los datos de la encuesta.</p> <p>Dar a conocer al personal SINAPA sus derechos (Carta de Derechos).</p>
<p>Desfasaje entre la participación en cursos de capacitación y el nivel profesional de la planta, que redundan en beneficios salariales desfasados.</p>	<p>Elaboración y dictado de cursos únicamente acorde con los perfiles profesionales.</p> <p>Desarrollo de un plan estratégico - sujeto a revisión periódica- en materia de capacitación, acorde con el elaborado para las políticas y resultados de gestión a alcanzar (en el marco del Programa de Modernización del Estado).</p> <p>Reajustar el sistema de créditos y bonificación de los cursos, teniendo en mayor consideración aquellos dictados en otras instituciones educativas, universidades y centros privados.</p> <p>En este sentido, se recomienda incrementar la información acerca de la calidad de todo el entrenamiento y capacitación ofrecidos, poner la información en manos de los potenciales consumidores y habilitarlos para elegir entre competidores. Se sugiere la confección de una base de datos de acceso público y gratuito, a la que se pueda ingresar a través del sitio que contenga todos los datos disponibles de los RRHH del Estado</p>
<p>Uso de horas extras como un agregado al salario, relacionado con acuerdos previos entre los gremios y la dirigencia política y no con su cumplimiento efectivo.</p>	<p>Control de cumplimientos mediante sistemas de asistencia automáticos.</p>
<p>El control de la asistencia es formal y no se refleja en las liquidaciones. En algunos casos, los directores de área son los que deben controlar e informar</p>	<p>Implementar sistemas de control del cumplimiento de la asistencia "imparciales".</p>

PROBLEMAS	CURSOS ALTERNATIVOS DE ACCIÓN
respecto del cumplimiento de la asistencia de sus subordinados, aún cuando esto tiene repercusiones en el salario.	
Irregularidad con delegados gremiales que no cumplen sus funciones aunque cobran por ellas.	Control equitativo y de acuerdo a la normativa.
<p>Falta de castigos:</p> <p>⇒ Bajo uso de sumarios por razones de cultura de la organización.</p> <p>⇒ No se aplican castigos.</p>	<p>Aplicación de penalidades (sumarios) creando así un ambiente de alto riesgo para la comisión de irregularidades.</p> <p>Control de la aplicación de los sumarios.</p> <p>Otras recomendaciones para abordar problemas similares: Creación de un sistema de denuncias que garantice la confidencialidad a fin de evitar que el denunciado sea víctima de represalias.</p> <p>Tomar acciones conjuntas entre todas las agencias del gobierno para restarle poder de interferencia a los gremios en la decisión de los castigos</p>
Utilización del personal para fines personales y políticos.	<p>Generar sistemas que responsabilicen a los funcionarios políticos por el mal uso de los recursos humanos del Estado.</p> <p>Elaboración de indicadores que permitan controlar el desempeño de la tarea.</p>
CONTRATADOS	
IRREGULARIDAD EN LA DETECCIÓN DE NECESIDADES, CONTRATACIÓN Y DESEMPEÑO	
Administración paralela sobre la que no existe información:	Elaboración y actualización de padrones de personal a través de la implementación de

PROBLEMAS	CURSOS ALTERNATIVOS DE ACCIÓN
<p>⇒ No existe una planificación racionalizada de necesidades de personal.</p> <p>⇒ No se conocen las dimensiones del personal contratado.</p> <p>⇒ Sobre dimensión del personal contratado.</p> <p>⇒ Algunas Secretarías prescinden de una planta fija.</p> <p>⇒ Uso improductivo e informal del personal contratado. Existe amplia discrecionalidad en el uso de personal contratado, incluyendo su uso para campañas políticas.</p> <p>⇒ Selecciones basadas en el vínculo de parentesco o amistad y en identidad política.</p> <p>⇒ Existencia, algunas veces en números significativos, de personal que cobra sueldos y no desempeña ningún trabajo formal</p>	<p>censos. Creación de cláusulas que obliguen a difundir sus resultados. La Dirección de RRHH debe poseer copias de los legajos del personal contratado. Publicación en el nuevo sitio "amigable" para el usuario que centralice toda la información producida respecto de los Recursos Humanos del Estado</p> <p>Diseño de mecanismos de control similares a los sugeridos para el personal SINAPA.</p> <p>Realización de estudios técnicos para planificar la contratación de personal temporario o transitorio. Aplicación de criterios estandarizados, cuyas directrices sean estandarizadas en el marco del programa de Gestión por Resultados. Se propone establecer lineamientos para que los organismos produzcan información relevante para incrementar la transparencia y la capacidad de control. En este sentido, se debería poner énfasis en la recolección de los datos y la administración de información mediante sistemas informáticos. Asimismo se propone establecer criterios y formatos tipo simples para toda la administración, determinados mediante un proceso de elaboración participada de normas, de modo de favorecer controles cruzados entre dependencias.</p> <p>Se sugiere publicar toda la información disponible en los sitios de Internet de cada organismo. Del mismo modo, se sugiere establecer patrones de diseño y vínculos entre los sitios de la Administración Pública Nacional. La información debe estar actualizada, por lo que deberían designarse responsables de la publicación</p> <p>Sanción de la ley de Acceso a la Información, que establezca plazos y condiciones para que los organismos públicos provean la información solicitada por un ciudadano.</p> <p>Control del desempeño del personal en iguales términos que el sugerido para los</p>

PROBLEMAS	CURSOS ALTERNATIVOS DE ACCIÓN
<p>Inequidad salarial:</p> <ul style="list-style-type: none"> ⇒ No existen criterios definidos para las escalas de compensación de personal contratado. ⇒ Existe evidencia del carácter discrecional de los niveles de compensación. ⇒ Desconocimiento de la normativa que rige la determinación de salarios y de su aplicación en la actualidad. ⇒ Se evita cumplir con la normativa o se aplican solo aquellas normas que convengan. 	<p>SINAPA.</p> <p>Unificar las escalas salariales de los contratados en toda la APN teniendo en cuenta el nivel de formación y las tareas a desempeñar.</p> <p>Difundir la escala salarial que corresponde a los contratados. Publicarla en el sitio que se sugiere aquel que centralice toda la información producida respecto de los Recursos Humanos del Estado</p> <p>Implementar controles a fin de limitar la discrecionalidad en el pago de adicionales salariales y/o unidades retributivas.</p> <p>Cambiar los costos e incentivos que enfrentan los agentes y clientes (sueldos, sanciones, recompensas, estímulos).</p>
IRREGULARIDAD EN LA ELABORACIÓN DE PERFILES Y CRITERIOS PARA CUBRIR NECESIDADES	
<p>Diseño irregular de perfiles profesionales:</p> <ul style="list-style-type: none"> ⇒ No se respeta la normativa que exige idoneidad. ⇒ Diseño de perfiles laborales a medida de una persona particular. ⇒ Definición vaga de perfiles laborales. 	<p>Generación de "perfiles tipo" por funciones, que detallen las tareas a cumplir y las capacidades requeridas, mediante un proceso público de consulta.</p> <p>Incluir en la normativa cláusulas que obliguen a hacer pública la información sobre los perfiles elaborados (Elaboración participada de normas). Publicarla en el sitio que se sugiere aquel que centralice toda la información producida respecto de los Recursos Humanos del Estado</p>
IRREGULARIDAD EN LA PUBLICIDAD DE LA DEMANDA	
<p>Difusión restringida para beneficio de personas particulares.</p>	<p>Ampliar las exigencias de publicidad previstas en la ley de contratación de personal</p>

PROBLEMA S	CURSOS ALTERNATIVOS DE ACCIÓN
	<p>Estado.</p> <p>Difusión más amplia de las demandas de personal que posee el Estado, por ejemplo, en los diarios de mayor tirada, publicación en Internet, etc. Se sugiere utilizar un sitio, "amigable" para el usuario, que centralice toda la información producida respecto de los Recursos Humanos del Estado, además de publicar toda la información disponible en los sitios de Internet de cada organismo. Del mismo modo, se recomienda establecer patrones de diseño y vínculos entre los sitios de la Administración Pública Nacional. La información debe estar actualizada, por lo que deberían designarse responsables de la publicación</p> <p>En el sitio podrían publicarse además los "perfiles tipo" y la cantidad estimada de puestos por tipo y por organismo que se espera contratar por año.</p> <p>Se recomienda que transcurra un período razonable, no menor a 10 días hábiles, entre la publicación de la demanda y la contratación del personal.</p> <p>Se sugiere la creación de listas de correo electrónico mediante las que, aquellas personas interesadas y que dejen su correo electrónico en una base de datos, se han informadas de los nuevos puestos publicados en la página.</p> <p>Generar conciencia que el empleo público equivale a un servicio y que las autoridades son administradoras de un patrimonio público.</p>
IRREGULARIDAD EN LA SELECCIÓN DE OFERENTES PARA CUBRIR LA DEMANDA	

PROBLEMAS	CURSOS ALTERNATIVOS DE ACCIÓN
<p>Discrecionalidad en la selección de personal y cumplimiento de los contratos:</p> <p>⇒ Contratación de personal basándose en criterios de parentesco, amistad, y políticos.</p> <p>⇒ Hay evidencia que se contratan personas para desempeñar funciones de administración, que son utilizadas con fines políticos.</p>	<p>Generar sistemas que responsabilicen a los funcionarios políticos por el mal uso de los recursos humanos del Estado. Publicar en el sitio de los RRHH del Estado los datos de los abusos / irregularidades detectados o investigados.</p> <p>Se recomienda generar, en el marco de los Programas de Modernización del Estado y de Gestión por Resultados, lineamientos para que los organismos produzcan información relevante para incrementar la transparencia y la capacidad de control. En este sentido, se debería poner énfasis en la recolección de los datos y la administración de información mediante sistemas informáticos. Asimismo se propone establecer criterios y formatos tipo simples para toda la administración, determinados mediante un proceso de elaboración participada de normas, de modo de favorecer controles cruzados entre dependencias.</p> <p>En este mismo marco, se propone establecer directrices para aprovechar esta información a fin de generar indicadores de gestión que permitan controlar el desempeño de la tarea: evaluación por resultados, trabajo entregado, documentos producidos, grado de avance en las tareas asignadas, etc.</p> <p>Se sugiere publicar toda la información disponible en los sitios de Internet de cada organismo y en el que centralice la información de los RRHH del Estado. Del mismo modo, se sugiere establecer patrones de diseño y vínculos entre los sitios de la Administración Pública Nacional.</p> <p>Sanción de ley de Acceso a la Información, que establezca plazos y condiciones para que los organismos públicos provean la información solicitada por un ciudadano.</p>
IRREGULARIDAD EN EL CUMPLIMIENTO DEL CONTRATO	
Inexistencia de controles sobre el personal contratado:	Se recomienda generar, en el marco de los Programas de Modernización del Estado y

PROBLEMAS	CURSOS ALTERNATIVOS DE ACCIÓN
<p>⇒ Inexistencia de un sistema de evaluación de desempeño de contratados.</p> <p>⇒ Rotación del personal de acuerdo a los criterios impuestos por la caja y no por las necesidades o los establecidos en el contrato.</p> <p>⇒ Utilización de la locación de obra para obviar los controles administrativos que existen para los contratados.</p> <p>⇒ El decreto 92/95 otorga amplio poder sobre el modo, monto y número de contrataciones.</p> <p>⇒ Los funcionarios que contratan tienen total responsabilidad por el cumplimiento del contratado.</p> <p>⇒ Falta de control sobre los niveles de conducción que contratan a personal.</p> <p>⇒ Ni la Unidad de Auditoría Interna ni la SIGEN tiene competencia para controlar al personal contratado.</p>	<p>de Gestión por Resultados, lineamientos para que los organismos produzcan información relevante para incrementar la transparencia y la capacidad de control. En este sentido, se debería poner énfasis en la recolección de los datos y la administración de información mediante sistemas informáticos. Asimismo se propone establecer criterios y formatos tipo simples para toda la administración, determinados mediante un proceso de elaboración participada de normas, de modo de favorecer controles cruzados entre dependencias.</p> <p>En este mismo marco, se propone establecer directrices para aprovechar esta información a fin de elaborar de indicadores objetivos de gestión que permitan realizar un seguimiento de desempeño a fin de evaluar al personal.</p> <p>Se sugiere publicar toda la información disponible en los sitios de Internet de cada organismo. Del mismo modo, se sugiere establecer patrones de diseño y vínculos entre los sitios de la Administración Pública Nacional.</p> <p>Sanción de ley de Acceso a la Información, que establezca plazos y condiciones para que los organismos públicos provean la información solicitada por un ciudadano.</p> <p>Publicidad de la información. Se recomienda aprovechar el nuevo sitio sugerido más arriba.</p> <p>Generar un sistema de evaluación de desempeño. El control no debe limitarse a los procedimientos sino que debe extenderse de modo de evaluar los resultados obtenidos.</p> <p>Rediseño el sistema que vincula la calificación con la bonificación monetaria.</p>

PROBLEMAS	CURSOS ALTERNATIVOS DE ACCIÓN
	<p>Revisión del Decreto 92/95 y otras normas que permiten la contratación de personal temporario.</p> <p>Otras recomendaciones para abordar problemas similares: Relevamiento de los códigos operativos en cada una de las áreas, definición de indicadores de vigencia de esos códigos.</p>
<p>Falta de información acerca del personal contratado que permita establecer controles:</p> <ul style="list-style-type: none"> ⇒ Ausencia de listas de personal, legajos personales y otros tipos de documentación que permita control. ⇒ Descontrol total con los legajos de los empleados contratados. ⇒ No existe jurisdicción en las oficinas de recursos humanos para requerir legajos completos, y para controlar su autenticidad. 	<p>Implementación de controles administrativos que rijan su contratación y desempeño.</p> <p>Elaboración de un censo de empleados contratados actualizado y público.</p> <p>Se sugiere desarrollar los lineamientos para la creación y producir un plan de implementación de un sistema electrónico de administración de personal estatal. Del mismo modo se recomienda identificar y promover tecnologías de intranet para realizar actividades administrativas, entre organismos y dentro de ellos.</p> <p>Creación de normas que obliguen a mantener legajos actualizados de todos los empleados del estado.</p> <p>Otorgar a las Direcciones Generales de RRHH jurisdicción para recolectar información sobre el personal contratado.</p>

Referencias:

- Alvazzi del Frate, Anna y Giovanni Pasqua, Ed. 1999. *Responding to the challenges of corruption*: Roma. UNICRI.
- Estudio Cualitativo de la DPPT (mayo de 2000).
- Estudio Cuantitativo de la DPPT (mayo de 2000).
- Klittgaard, Robert. 1994. *Controlando la corrupción*: Buenos Aires. Editorial Sudamericana.
- López Presa, José Octavio, Coord.. 1998. *Corrupción y cambio*: México. Fondo de Cultura Económica.
- Osborn, David y Ted Gaebler. 1993. *Reinventing Government - How the entrepreneurial spirit is transforming the public Sector*: Reading. Plum Books.
- Rose-Ackerman, Susan. 1978. *Corruption a study in political economy*. Nueva York. Academic Press.
- Rose-Ackerman, Susan. 1999. *Corruption and Government: Causes, consequences and reform*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Secretaria de Modernización del Estado. 2000. Programa de modernización de la gestión pública.
- Scialpi, Diana. 1999. *Violencias en la Administración Pública*. Catálogos Editora. Buenos Aires.

ANEXO II: ¿QUÉ ES LA OFICINA ANTICORRUPCIÓN?

II.1. INTRODUCCIÓN

La Oficina Anticorrupción, dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, fue creada por la Ley de Ministerios (Ley N° 25.233, B.O. 1999/12/14) con el objeto de elaborar y coordinar programas de lucha contra la corrupción y, en forma concurrente con la Fiscalía de Investigaciones Administrativas, ejercer las competencias y atribuciones establecidas en los artículos 26, 45 y 50 de la Ley N° 24.946.

La mencionada Ley reconoce asimismo al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos la potestad de entender en los programas de lucha contra la corrupción del Sector Público Nacional e intervenir como parte querellante en los procesos en que se encuentre afectado el patrimonio del Estado.

Conforme el Decreto N° 102/99 (B.O. 1999/12/29), la Oficina Anticorrupción es el organismo “encargado de velar por la prevención e investigación de aquellas conductas que dentro del ámbito fijado por esta reglamentación se consideren comprendidas en la Convención Interamericana contra la Corrupción aprobada por Ley N° 24.759”.

II.2. AMBITO DE ACTUACION DE LA OFICINA ANTICORRUPCION

La Oficina Anticorrupción actúa en el ámbito de la Administración Pública Nacional centralizada y descentralizada, empresas, sociedades y todo otro ente público o privado con participación del Estado o que tenga como principal fuente de recursos el aporte estatal.

II.3. COMPETENCIAS Y FUNCIONES DE LA OFICINA ANTICORRUPCION

- a) Recibir denuncias que hicieran particulares o agentes públicos que se relacionen con su objeto;
- b) Investigar preliminarmente a los agentes a los que se atribuya la comisión de alguno de los hechos indicados en el inciso anterior. En todos los supuestos, las investigaciones se realizarán por el solo impulso de la Oficina Anticorrupción y sin necesidad de que otra autoridad estatal lo disponga;
- c) Investigar preliminarmente a toda Institución o Asociación que tenga como principal fuente de recursos el aporte estatal, ya sea prestado en forma directa o indirecta, en caso de sospecha razonable sobre irregularidades en la administración de los mencionados recursos;
- d) Denunciar ante la justicia competente, los hechos que, como consecuencia de las investigaciones practicadas, pudieren constituir delitos;
- e) Constituirse en parte querellante en los procesos en que se encuentre afectado el patrimonio del Estado, dentro del ámbito de su competencia;
- f) Llevar el registro de las declaraciones juradas de los agentes públicos;

- g) Evaluar y controlar el contenido de las declaraciones juradas de los agentes públicos y las situaciones que pudieran constituir enriquecimiento ilícito o incompatibilidad en el ejercicio de la función;
- h) Elaborar programas de prevención de la corrupción y de promoción de la transparencia en la gestión pública;
- i) Asesorar a los organismos del Estado para implementar políticas o programas preventivos de hechos de corrupción.

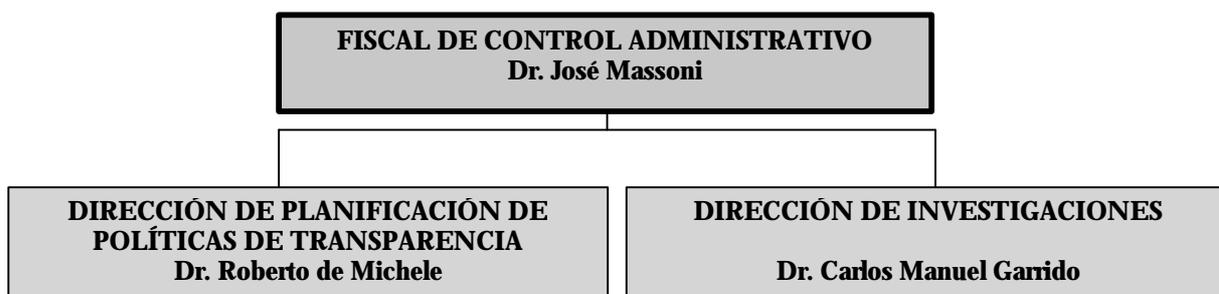
II.4. CRITERIOS DE SIGNIFICACIÓN INSTITUCIONAL, ECONOMICA O SOCIAL

La Oficina Anticorrupción ejercerá las atribuciones establecidas en los puntos a), b), c), d) y e) mencionados en el punto anterior en aquellos casos que el Fiscal de Control Administrativo considere de significación institucional, económica o social.

II.5. INVESTIGACIONES

- ⇒ Las investigaciones preliminares que se realicen tendrán carácter reservado.
- ⇒ Cuando de la investigación practicada resulte la existencia de presuntas transgresiones a normas administrativas, las actuaciones pasarán con dictamen fundado al Ministro de Justicia y Derechos Humanos, a la Procuración del Tesoro de la Nación y al funcionario de mayor jerarquía administrativa de la repartición de que se trate, de conformidad con las competencias asignadas por el Reglamento de Investigaciones Administrativas. En ambas circunstancias, las actuaciones servirán de cabeza del sumario que deberá ser instruido por las autoridades correspondientes.
- ⇒ En las actuaciones administrativas en que el Fiscal de Control Administrativo considere pertinente, la Oficina Anticorrupción podrá ser tenida como parte acusadora con facultades de ofrecer, producir o incorporar pruebas, así como la de recurrir toda resolución adversa a sus pretensiones. Todo ello, bajo pena de nulidad absoluta e insanable de lo actuado o resuelto según el caso.
- ⇒ Eventualmente, se pueden efectuar denuncias penales – con o sin seguimiento de las mismas – y presentar querrelas de igual índole cuando se haya afectado el patrimonio del Estado.

II.6. ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN:



II.6.a. Fiscal de Control Administrativo:

La Oficina Anticorrupción está a cargo de un Fiscal de Control Administrativo, con rango y jerarquía de Secretario, designado y removido por el Presidente de la Nación a propuesta del Ministro de Justicia y Derechos Humanos. Sus funciones son :

- a) Presidir y representar a la Oficina Anticorrupción;
- b) Hacer cumplir la misión y los objetivos de la Oficina;
- c) Proponer la designación de los integrantes de la Oficina al Ministro de Justicia y Derechos Humanos;
- d) Elaborar y elevar el Plan de Acción para su aprobación por el Ministro de Justicia y Derechos Humanos;
- e) Resolver el inicio y clausura de las actuaciones de la Oficina;
- f) Suscribir y elevar los informes correspondientes;
- g) Coordinar la actuación de la Oficina con los otros órganos de control estatal;
- h) Llevar el registro de las declaraciones juradas de los agentes públicos; y
- i) Elevar al Ministro un proyecto de reglamento interno, para su aprobación.

II.6.b. Direcciones de la Oficina Anticorrupción:

Las Direcciones de Investigaciones y de Planificación de Políticas de Transparencia están a cargo de funcionarios que poseen rango y jerarquía de Subsecretario, y son designados y removidos por el Presidente de la Nación a propuesta del Ministro de Justicia y Derechos Humanos.

II.6.b.1. Dirección de Investigaciones

La función principal de la Dirección de Investigaciones es la de fiscalizar el cumplimiento de los deberes de los agentes y el debido uso de los recursos estatales. Sus funciones son :

- a) Recibir denuncias de particulares o agentes públicos, sobre hechos presuntamente ilícitos y analizar si, de conformidad con los indicadores que prevé el plan de acción, configuran hechos de significación institucional, social o económica;
- b) Investigar, con carácter preliminar, los casos que configuren conductas previstas en el artículo 1º del presente;
- c) Instar la promoción de sumarios administrativos o acciones judiciales civiles o penales, o cualquier otra medida que se considere adecuada para el caso y realizar su seguimiento;
- d) Evaluar la información que difundan los medios de comunicación social, relacionada con la existencia de hechos irregulares en el ámbito de sus funciones y en su caso, iniciar las actuaciones correspondientes;
- e) Analizar la información vinculada con el ejercicio de sus competencias producida por la Sindicatura General de la Nación y la Auditoría General de la Nación;

f) Elaborar los informes relativos a su área.

II.6.b.2. Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia:

La Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia es la responsable de la elaboración de políticas estatales contra la corrupción en el sector público nacional. Sus funciones son:

- a) Elaborar y proponer al Fiscal de Control Administrativo un plan de acción y los criterios para determinar los casos de significación institucional, social o económica;
- b) Realizar estudios respecto de los hechos de corrupción administrativa y sobre sus causas, planificando las políticas y programas de prevención y represión correspondiente;
- c) Recomendar y asesorar a los organismos del Estado la implementación de políticas o programas preventivos;

La Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia, en ejercicio de sus funciones, podrá realizar encuestas y entrevistas, requerir a los agentes públicos documentación e informes, relevar las denuncias formuladas ante los organismos de control estatal, el Poder Judicial o el Ministerio Público y solicitar a centros de estudios, universidades, o cualquier otra organización con fines académicos, toda información que fuese de su interés.

ANEXO III: HERRAMIENTAS PARA LA TRANSPARENCIA

En virtud de la misión, funciones y atribuciones mencionadas en el Anexo II, se puede establecer el siguiente esquema de acciones que lleva a cabo la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia de la Oficina Anticorrupción con el objeto de elaborar e implementar planes y estrategias de transparencia en organismos públicos:

III.1. ELABORACION DE DIAGNOSTICOS:

◆ **Estudios sobre niveles de transparencia y vulnerabilidad al fraude en organismos públicos.**

Elaboración de diagnósticos específicos para el área en estudio, a modo de idear y/o rediseñar políticas para las áreas más sensibles.

Los diagnósticos se realizan sobre los siguientes factores e indicadores objetivos y subjetivos:

- ⇒ Medios (institucionales e individuales) que permiten y promueven el desarrollo de comportamientos y prácticas irregulares. La identificación de los medios permite tener una primera aproximación sobre los posibles mecanismos que dan lugar a la ocurrencia de comportamientos irregulares. Encontrar y entender cómo funcionan dichos mecanismos resulta fundamental para la posterior elaboración de políticas de transparencia.
- ⇒ Cantidad de denuncias recibidas.
- ⇒ Valor económico de los bienes administrados.
- ⇒ Grado de discrecionalidad o normatividad existente.
- ⇒ Estudio sobre la relación costos-beneficios de la corrupción en un organismo.
- ⇒ Percepción ciudadana sobre niveles de corrupción en organismos públicos.
- ⇒ Tipos de conductas irregulares y frecuencia de las mismas.
- ⇒ Identificación de las áreas más sensibles al desarrollo de prácticas irregulares.

Estos diagnósticos permiten:

- ⇒ Conocer la frecuencia de las conductas irregulares;
- ⇒ Elaborar tipologías sobre conductas corruptas;
- ⇒ Elaborar criterios institucionales, sociales y económicos;
- ⇒ Saber qué conductas irregulares están naturalizadas.
- ⇒ Identificar las áreas que requerirán mayor intervención por parte de la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia.
- ⇒ Diseñar políticas a efectos de aumentar los costos de la corrupción .

Metodología: Estudios cualitativos y cuantitativos. Encuestas de opinión. En organismos públicos: entrevistas en profundidad para los niveles directivos y políticos de las áreas seleccionadas; cuestionarios estructurados para personal de planta permanente de las áreas seleccionadas.

◆ **Elaboración de indicadores de transparencia (Criterios de significación institucional, económica y social).**

Estos criterios, que el Decreto N° 102/99 establece como esenciales para determinar los casos que requerirán la intervención de la oficina Anticorrupción, serán determinados en base a los estudios y diagnósticos arriba mencionados.

◆ **Colaboración con la Secretaría para la Modernización del Estado y la Subsecretaría de la Gestión Pública en la elaboración de encuestas de satisfacción ciudadana.**

- ⇒ Elaboración de preguntas específicas relacionadas con la transparencia y el control de la gestión, con el objeto de integrarlas al cuestionario de encuestas de satisfacción ciudadana que implementarán la Secretaría y Subsecretaría mencionadas.
- ⇒ Evaluación de los resultados respecto a dichas preguntas.
- ⇒ Inclusión de preguntas sobre temas vinculados al desarrollo de comportamientos irregulares.

Este tipo diagnóstico permite estudiar, a diferencia de lo mencionado anteriormente, conductas que se derivan de la relación Administración Pública Nacional (APN) - Sociedad Civil. Mientras en el primer estudio se analizan los comportamientos al interior de la APN, el segundo contempla indagar la ocurrencia de conductas al exterior de la misma (satisfacción ciudadana).

III.2. ASESORAMIENTO Y CAPACITACION:

◆ **Asesoramiento y capacitación jurídico-práctica sobre normativa y sistemas vigentes de control y transparencia en la administración pública y recomendaciones para su mejoramiento.**

Asesoramiento y capacitación jurídico-práctica a funcionarios públicos respecto de la normativa vigente de control y transparencia en la administración pública:

- ⇒ Ley de Ética Pública.
- ⇒ Código de Ética.
- ⇒ Régimen de Declaraciones Juradas Patrimoniales Integrales.
- ⇒ Régimen de Incompatibilidades y Conflictos de Interés.
- ⇒ Régimen de Regalos.
- ⇒ Sistemas de Control en la Administración Pública Nacional.

Recomendaciones y elaboración de proyectos para el mejoramiento de las normas y sistemas mencionados.

◆ **Asesoramiento y capacitación jurídico-práctica sobre mecanismos de participación ciudadana para el control y la transparencia de los actos de la administración pública.**

Asesoramiento y capacitación jurídico-práctica a funcionarios públicos sobre mecanismos de participación ciudadana que coadyuven al control y la transparencia de los actos de la administración. Estos mecanismos son, entre otros:

- ⇒ Audiencias Públicas
- ⇒ Elaboración Participada de Normas
- ⇒ Participación a través de canales de comunicación institucionales (aplicación práctica de regímenes sobre derecho a la información, líneas telefónicas, correo electrónico, etc.)

III.3. IMPLEMENTACION DE MECANISMOS PARA LA TRANSPARENCIA Y EL CONTROL DE LA GESTION PUBLICA:

◆ **Asesoramiento y coordinación para la implementación de audiencias públicas con el objeto de transparentar los procesos de compras y licitaciones públicas.**

- ⇒ La implementación de Audiencias Públicas ha demostrado ser un eficiente, novedoso y práctico método para garantizar la transparencia y calidad de las licitaciones y contratos públicos, así como del uso de los recursos del estado.
- ⇒ La Audiencia Pública es una instancia en el proceso de toma de decisión administrativa o legislativa, a través de la cual el responsable de la decisión habilita un espacio para que todas las personas o partes que se verán afectadas por esa decisión o tengan un interés particular, expresen su opinión respecto de la misma.
- ⇒ Esta instancia sirve para que el responsable de tomar la decisión acceda a las distintas opiniones, en forma simultánea y en pie de igualdad, sobre el tema en discusión a través del contacto directo con los interesados. Las opiniones así recogidas son de carácter consultivo y no vinculante.
- ⇒ Las audiencias públicas cumplen varios objetivos: Permite al responsable de tomar la decisión acceder a una gran cantidad de información e involucra a los destinatarios de la decisión en el proceso de informar sobre las alternativas, opiniones, intereses y puntos de vista relacionados con el tema.
- ⇒ También establece un compromiso responsable entre la autoridad y los interesados, donde estos últimos participan en pie de igualdad. Mantiene la transparencia y publicidad de los

temas que se exponen e incrementa la legitimidad de la decisión al tener en cuenta la autoridad todos los puntos de vista antes de definir su posición.

⇒ Este mecanismo de transparencia, participación y control ciudadano para licitaciones públicas ya fue llevado a la práctica con éxito por integrantes de esta Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia (ej.: renovación del parque informático en el área de Rentas de la Provincia de Mendoza en el año 1996, proceso licitatorio de la línea "H" de Subterráneos de la Ciudad de Buenos Aires en los años 1997 y 1998).

◆ **Asesoramiento para la implementación del proceso de elaboración participada de normas en organismos públicos.**

⇒ La elaboración participada de normas es un mecanismo puesto en marcha por la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia, a través del cual un organismo público pone a disposición de la ciudadanía un proyecto de norma que pretende dictar, con el objeto de recibir todos los aportes y opiniones que los interesados deseen expresar, antes de hacer efectiva dicha norma.

⇒ Este instituto permite dictar la mejor norma posible, haciendo efectivo el ejercicio del control republicano de la gestión, y legitimando la decisión final.

◆ **Diseño, difusión e implementación de normas y reglamentos internos para el control y la transparencia en las oficinas públicas.**

⇒ A través de este mecanismo, la Dirección colabora con los organismos públicos que deseen establecer un código práctico de ética en su área de competencia.

⇒ Este mecanismo ayuda a clarificar las reglas internas de la oficina, facilitando la tarea de comunicación y control entre sus integrantes.