



- Seminarios Regionales  
para la  
**Transparencia**  
y el **Control** de la  
**Corrupción**

Informe Final del Seminario llevado a cabo  
en la Provincia de Mendoza

Seminarios Regionales para la Transparencia  
y el Control de la Corrupción

Presidente de la Nación  
DR. NESTOR C. KIRCHNER

Ministro de Justicia y Derechos Humanos de la Nación  
DR. HORACIO ROSATTI

Oficina Anticorrupción  
Fiscal de Control Administrativo  
DR. DANIEL E. MORIN

Oficina Anticorrupción  
Director de Planificación de Políticas de Transparencia  
DR. NICOLAS R. S. RAIGORODSKY

# Seminarios Regionales para la Transparencia y el Control de la Corrupción

## Informe Final del Seminario llevado a cabo en la Provincia de Mendoza

12 y 13 de agosto de 2004  
Ciudad de Mendoza



Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

 | oficina anticorrupción

República Argentina

Argentina. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.  
Oficina Anticorrupción.

Seminarios Regionales para la Transparencia y el Control de la  
Corrupción: Informe Final del Seminario llevado a cabo en la  
Provincia de Mendoza. 1a .ed.

Buenos Aires: Oficina Anticorrupción. Ministerio de Justicia y  
Derechos Humanos, 2004  
80 p.; 23x15 cm.

ISBN 987-21764-2-6

1. Lucha contra la Corrupción. I. Título  
CDD 353.46

© Oficina Anticorrupción, 2004

I.S.B.N. 987-21764-2-6

Primera edición: 1.000 ejemplares

Hecho el depósito que establece la ley 11.723

Impreso en *Gráfica Laf S.R.L.*, Espinosa 2827, Ciudad de Buenos Aires,  
Argentina, en el mes de octubre de 2004

Este documento puede ser reproducido en forma parcial sin permiso especial pero  
mencionando la fuente de información.

Esta publicación ha sido financiada por el *Banco Mundial* a través de la Donación  
“Apoyo a la Oficina Anticorrupción” (IDF 027282)

Oficina Anticorrupción:	anticorrupcion@jus.gov.ar
Para efectuar denuncias:	denuncia@jus.gov.ar
Dirección de Investigaciones:	dioa@jus.gov.ar
Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia:	dpptoa@jus.gov.ar
Unidad de Declaraciones Juradas:	udjoa@jus.gov.ar

Fiscal de Control Administrativo:	(5411) 4328-9509
Denuncias:	(5411) 4328 9409
Dirección de Investigaciones:	(5411) 4328-9407
Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia:	(5411) 4328-2442
Unidad de Declaraciones Juradas:	(5411) 4331-6625

# Índice

Gestación y Objetivos del Plan Provincias . . . . .	9
El aporte del Banco Mundial . . . . .	17
Seminario Regional: Mendoza . . . . .	21
La Oficina Anticorrupción y el Plan Provincias . . . . .	23
La Prevención de la Corrupción . . . . .	29
La mirada de las Organizaciones de la Sociedad Civil en el contexto regional. . . . .	37
Legitimando las políticas: Mecanismos de participación ciudadana . . . . .	43
Los Sistemas de Declaraciones Juradas y la Prevención de la Corrupción . . . . .	53
La transparencia como condición de la eficiencia: Mecanismos de control en Contrataciones Públicas . . . . .	59
Transparencia en la gestión pública: Acceso a la Información . . . .	71
Acto de Clausura . . . . .	79

# Gestión y Objetivos del Plan Provincias

## El problema de la corrupción

La preocupación por la prevención y el combate contra la corrupción viene creciendo de manera sostenida en todos los ámbitos. Ocupa actualmente un lugar preponderante en la agenda pública habida cuenta la imperiosa necesidad de diseñar e implementar políticas eficaces en el duro desafío de dar soluciones a este complejo fenómeno.

Luego del proceso de transición de dictaduras militares hacia formas de gobierno republicanas acaecido durante la década del '80, la consolidación de los sistemas democráticos se ha visto amenazada por fenómenos de diversas características. La corrupción es indudablemente una de esas amenazas.

Una de las cuestiones centrales en la discusión pública, a partir de la instalación de los gobiernos democráticos, se refiere al rol del Estado en las nuevas condiciones globales. En ese debate aparecieron fuertes señalamientos relacionados con la falta de eficiencia y la corrupción como los problemas más graves relacionados con la gestión de las políticas estatales.

La respuesta que la política ofrece a esa controversia en los años '90 es la de una definición del Estado marcada por el libre mercado y una función específicamente reguladora. Estas condiciones, que se suponía venían a solucionar los problemas endémicos de la gestión pública, son a su vez, generadoras de corrupción e ineficiencia en el manejo de lo público. Estos problemas se dan en el marco de un nuevo vínculo entre lo público y lo privado, así como de ausencia de políticas de control eficientes.

Sobre la segunda mitad de la década del '90, aparece a nivel internacional una fuerte preocupación por el fenómeno de la corrupción, que se refleja en un conjunto de acuerdos internacionales que establecieron marcos adecuados para combatir las irregularidades y mejorar la gestión pública. En 1997 nuestro país ratifica la Convención Interamericana contra la Corrupción, a la sazón el primer instrumento regional de prevención y lucha contra la corrupción. Como dato adicional, es dable destacar que los procesos de privatizaciones y los flagrantes casos de corrupción detectados y (en algunos casos) denunciados, fueron motores de la necesidad de que las cosas empezaran a cambiar en términos de ubicación de la corrupción en la agenda pública.

A partir del año 2000, y en base a fuertísimos reclamos por parte de la sociedad respecto de la implementación de políticas adecuadas para prevenir y combatir la corrupción, empiezan a percibirse algunos cambios importantes en las políticas públicas orientadas a la buena gestión y a la transparencia. La creación, a fines de 1999, de la Oficina Anticorrupción (OA) se inscribe dentro de estas decisiones altamente positivas. Una de las características destacadas de la OA es que posee funciones relacionadas tanto con la prevención de la corrupción como con la investigación en sede administrativa de casos de presuntas irregularidades. Estas funciones se articulan permitiendo un abordaje múltiple que atiende las diversas facetas del fenómeno de la corrupción. Así, se observa el problema de la corrupción desde el punto de vista estructural, trabajando sobre las fallas sistémicas que generan oportunidades de corrupción en la Administración Pública, y orientando el foco hacia la prevención. Resulta posible dirigir el esfuerzo hacia la generación de políticas y sistemas para transformar dichas estructuras. Estas decisiones permiten establecer marcos de acción que producirán incentivos suficientes para orientar las decisiones de política hacia la eficiencia y la transparencia. En este contexto, las conductas irregulares resultarán más fácilmente identificables y, de existir marcos sistémicos que generen incentivos positivos, debería registrarse una tendencia a que las conductas corruptas puntuales sean relativamente aisladas, y que tenga sentido investigarlas y sancionarlas. Es en este último aspecto donde se concentra la tarea de la Dirección de Investigaciones de la OA.

El esfuerzo de la prevención se ha ido centrando, en la generación de mecanismos y herramientas orientados a la transparencia en la toma de decisiones públicas, sobre el fundamento de que resulta imprescindible crear sistemas que combinen la transparencia con la mejora en la eficiencia y la calidad de la gestión administrativa. Este es un desafío de gran importancia ya que enfrenta una serie de prejuicios respecto de la imposibilidad de que la transparencia y la eficiencia confluyan a favor de mejoras globales en la gestión. No es extraño escuchar a funcionarios públicos que sostienen que las medidas y políticas de transparencia son un obstáculo para una gestión dinámica. Desde nuestra perspectiva esta oposición es falaz y las experiencias desarrolladas por la OA muestran que es posible combinar ambos valores.

Un aspecto que merece mención es el decidido apoyo de la sociedad, ya que ha sido ella quien ha decidido tomar mayor protagonismo en las funciones de control y monitoreo de la gestión pública. A través de su creciente intervención en los temas públicos, las organizaciones de la sociedad civil están logrando un mayor poder de incidencia en la definición de las políticas públicas.

## Los orígenes del Plan Provincias

En el año 2003 la República Argentina fue evaluada por expertos de los diferentes países ratificantes de la Convención Interamericana contra la Corrupción, respecto del nivel de cumplimiento que nuestro país ha logrado en la implementación de las obligaciones asumidas al adherir al mencionado acuerdo continental. Uno de los aspectos destacados de esa revisión fue la buena valoración dada por los expertos a las políticas de prevención que viene desarrollando la OA.

Otro aspecto notable es que los expertos técnicos señalaron que, teniendo en cuenta las características de la organización jurídico-política de nuestro país, corresponde que los Estados provinciales y municipales implementen las disposiciones de la CICC.

Permítanos señalar aquí que lo planteado por el Comité de Expertos encuentra también razón en algunas cifras concluyentes. Casi el ochenta por ciento de los empleados públicos son funcionarios provinciales o municipales. De los fondos percibidos por impuestos que recauda la Nación, más de la mitad son erogados por las provincias o municipios. Estos datos son determinantes a la hora de definir las políticas provinciales y municipales necesarias para luchar contra la corrupción.

En este marco, y con el apoyo financiero de una donación del Banco Mundial, la Oficina Anticorrupción decidió impulsar un plan de difusión e instalación de políticas y mecanismos para la prevención y control de la corrupción en los niveles provinciales. Decidimos llamar a esta iniciativa Plan Provincias. Este Plan tuvo durante el año 2004 su primera instancia de ejecución, bajo la modalidad de plan piloto, en la que se trabajó en tres provincias: Chubut, Mendoza y Corrientes.

Las primeras etapas del trabajo fueron complejas. Había algunos interrogantes centrales para los que debíamos imaginar soluciones, tales como ¿Con qué provincias trabajar primero?, ¿Cuál debía ser el rol de la Oficina Anticorrupción en este escenario?, ¿Cómo generar confianza en actores provinciales usualmente poco inclinados a buscar cooperación con otros sectores?, ¿Qué mecanismos debíamos utilizar para asegurarnos que la selección de las consultorías locales se hiciera de manera absolutamente transparente? y ¿Qué herramientas ya desarrolladas por la OA podrían ser útiles en las provincias?

Algunas de las respuestas fueron apareciendo naturalmente. Desde la OA se difundió la idea de empezar a trabajar con las provincias y a partir de esa acción empezamos a recibir manifestaciones de interés por parte de diferentes gobiernos provinciales. Al mismo tiempo, y como parte de una estrategia general de trabajo con las ONGs, se organizaron actividades de

difusión y capacitación a representantes de las organizaciones de la sociedad civil también en los ámbitos provinciales. A partir de detectar gran interés en diversos lugares de nuestro país fue posible orientar las primeras fases del Plan.

Por su parte, el diseño de las herramientas para la puesta en marcha es producto de la necesidad de reflejar las ideas centrales que tenemos sobre el tema y que se explican en el punto siguiente. Lo que diremos aquí es que este proyecto es novedoso, ya que propone la puesta en debate de una serie de iniciativas de mejora de gestión a partir de las experiencias y valoraciones propias de cada provincia y el análisis de cómo se articulan esos valores con determinadas políticas que se vienen implementando exitosamente en el nivel federal.

Finalmente, respecto de la generación de confianza, entendimos que se requería poner en juego estrategias para la inclusión amplia de los sectores provinciales, de manera que todos encontraran un espacio para exponer sus puntos de vista. En tal sentido, los instrumentos desarrollados tienen muy en cuenta esta necesidad y la transformaron en uno de los ejes centrales de la estructura del Plan.

## La estructura del Plan Provincias

Las ideas fundamentales del Plan pueden establecerse en base a dos ejes:

- a) La difusión e instalación de políticas de este tipo debe contar con herramientas lo más objetivas posibles a fin de orientar el trabajo hacia las áreas realmente más sensibles a estos problemas.
- b) Para una exitosa instalación del tema se requiere la participación en el proyecto de todas las expresiones de la sociedad local, a través de la asignación de protagonismo a los actores provinciales, tanto de los diferentes poderes del Estado como de las ONG, las universidades y centros de estudio, las organizaciones intermedias y los medios de comunicación.

Teniendo estas dos ideas básicas en mente, se diseñó el Plan Provincias, que se apoya en tres pilares principales: la elaboración de Informes de Diagnóstico Provinciales, la realización de seminarios regionales y la generación de Planes de Implementación Provincial.

Con los diagnósticos nos proponemos obtener una descripción dinámica de la realidad local. A partir del trabajo de equipos de consultoría formados íntegramente por universidades nacionales y expertos locales, que han aportado sus conocimientos técnicos para la elaboración de informes,

se han evaluado una serie de factores considerados relevantes para la prevención de la corrupción (existencia y calidad de la normativa en materia anticorrupción; estructura básica del Estado provincial y de sus entes de control; organizaciones de la sociedad civil activas en el tema; percepciones de actores clave respecto de organismos públicos especialmente sensibles a problemas de corrupción, entre otros). Los diagnósticos están enmarcados en las condiciones establecidas por la OA respecto de los temas a abordar, reflejan las debilidades y fortalezas de cada provincia y revelan las zonas en las que es más necesario trabajar.

Esta primera etapa ya fue concretada y según las primeras acciones de validación llevadas adelante, han mostrado ser testimonios sumamente fiables sobre la situación en cada una de las provincias y herramientas de gran utilidad para el debate y la generación de planes concretos de implementación de políticas.

En lo referente a los Seminarios Regionales para la Transparencia y el Control de la Corrupción, cuyo producto es el objeto de la presente publicación, tuvieron como principales objetivos la difusión de las propuestas de la OA para mejorar la gestión e incentivar el debate sobre los problemas de corrupción y sus vías de solución. Como puede verse se buscó abrir el debate sobre la situación a nivel regional, dando voz a los actores locales y ampliando las bases de participación con el objeto de integrar al trabajo a aquellos sectores que, por distintas razones, aún no habían tomado protagonismo en este campo. También decidimos generar paneles de discusión centrados en experiencias exitosas a nivel federal que merecían analizarse y discutirse en el contexto de las realidades locales. En todos los casos la respuesta de los actores provinciales fue contundente: la unánime voluntad de participar y de sumarse al trabajo futuro.

El carácter regional de los seminarios presenta además una dimensión de desafío futuro, relacionada con las líneas de trabajo en las próximas etapas del Plan Provincias; es así que se incorporan las demás provincias de la región a los seminarios. En el caso de Chubut, estuvieron presentes panelistas y participantes de Santa Cruz, Tierra del Fuego, Neuquén y Río Negro. En Corrientes asistieron representantes de Misiones, Entre Ríos, Santa Fe y Chaco y en Mendoza hubo participantes de San Juan, San Luis, Córdoba y La Pampa. La idea de incorporar otras provincias se apoya en la voluntad de extender las propuestas de cooperación a otras jurisdicciones con el fin de lograr la aplicación de las disposiciones de la CICC.

Los objetivos fueron plenamente alcanzados. La concurrencia fue muy amplia en todos los seminarios. Se contó con la asistencia de más de setecientos cincuenta participantes que, como se verá, aportaron ideas y puntos de vista múltiples y novedosos. Esto significó la posibilidad de debatir

los temas con un amplio abanico de representantes locales y constituyó una instancia de capacitación sobre los aspectos centrales del problema de la corrupción. En todos los casos participaron las más altas autoridades políticas de las provincias anfitrionas.

Se contó con la presencia de gobernadores, ministros, legisladores, magistrados y autoridades universitarias. También estuvieron presentes referentes de las organizaciones no gubernamentales más activas y de prácticamente todos los medios de comunicación locales y regionales.

El último paso dentro de la estructura de la planificación del programa de trabajo con las provincias consiste en un proyecto de asistencia técnica denominado Plan de Implementación Provincial. Este plan se apoya en los Informes Diagnóstico, las conclusiones de los Seminarios y las propuestas de un Plan General que establece las modalidades de articulación de las herramientas utilizadas por la OA en el marco de la realidad de cada una de las provincias. Las iniciativas incluidas en los Planes de Implementación tienen gran amplitud y profundidad, y en este momento, se están estableciendo los canales apropiados para la puesta en marcha de las políticas que se ha decidido priorizar. Esta puesta en marcha implica un esfuerzo que debe ser realizado entre todos los actores involucrados y debe ser permeable a la integración de todos aquellos que deseen incorporarse a las distintas etapas de implementación.

Es altamente destacable el compromiso mostrado por todos los actores involucrados en la realización del Seminario Regional realizado en la ciudad de Mendoza los días 12 y 13 de agosto. Como primer hecho destacable encontramos la participación de las máximas autoridades políticas de la provincia: el gobernador el Ing. Julio Cobos cerró con su alocución el Seminario Regional, mientras que el vicegobernador Dr. Juan Carlos Jaliff participó de la sesión de apertura del Encuentro. Junto a ellos participaron activamente del Seminario otros importantes funcionarios de Mendoza, así como destacados representantes de otras provincias y del Estado Nacional. Entre ellos podemos mencionar la presencia del Intendente de la Ciudad de Córdoba, Dr. Luis Juez, del Ministro de Justicia de la Provincia de Córdoba, Dr. Héctor David, del Subsecretario de Gestión Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros del gobierno nacional, Lic. Norberto Ivancich. También participaron destacados representantes del sector académico y de la Sociedad Civil.

Los expositores presentaron su visión acerca de la situación en las provincias de La Pampa, San Juan, San Luis, Córdoba y Mendoza, mostrando importantes diferencias en las distintas realidades provinciales que habrá que tener muy en cuenta al momento de planificar e implementar políticas específicas para esas provincias. Particularmente en el caso de Men-

doza, observamos que hay una opinión generalizada en todos los ámbitos acerca del bajo nivel de corrupción de la provincia. En este sentido, la percepción de los disertantes fue que la corrupción no es una prioridad dentro de la provincia, gracias al buen funcionamiento de las instituciones. Sin embargo hubo también importantes referencias a la corrupción como problema cultural, es decir, como un problema instalado en las tradiciones y valores de la sociedad. En este sentido, el Plan de Asistencia Técnica para la Provincia de Mendoza deberá balancear estas percepciones, apuntando a generar en el mediano y largo plazo cambios profundos en la sociedad mientras se trabaja con los problemas estructurales para darles solución en tiempo presente.

En todos los casos se contó con una muy activa participación de la sociedad civil, de integrantes de medios de comunicación y de los centros académicos, quienes aportaron novedosos puntos de vista tanto respecto de la cuestión de la corrupción como del papel que a cada uno de estos actores les cabe en la edificación de una administración más transparente y eficiente.

La idea de publicar los informes de los Seminarios Regionales para la Transparencia y el Control de la Corrupción, busca incentivar a los actores locales para que tomen definitivamente el protagonismo del cambio en sus manos, para que hablen por sí mismos y para que se centren en los temas propios de su región. Consideramos que estas experiencias son un buen ejemplo de integración de los roles para una causa común. Tanto los funcionarios públicos, representantes de la sociedad civil y del ámbito académico emitieron su opinión y discutieron sobre la transparencia. El reto consiste ahora en encontrar los consensos que permitan avanzar en la construcción de sociedades más justas y democráticas.

**Dr. Nicolás Raigorodsky**  
**Director de Planificación de Políticas de Transparencia**  
**Oficina Anticorrupción**  
**Ministerio de Justicia y Derechos Humanos**

# El aporte del Banco Mundial

En 1999 el Banco Mundial otorgó a la Oficina Anticorrupción de la Nación, una donación por US\$ 410.000 con el fin de apoyar la consolidación de ese organismo, mediante una estrategia focalizada en el desarrollo institucional, la capacitación del personal y el apoyo para la adquisición de equipamiento tecnológico. Dentro de las acciones orientadas al desarrollo institucional, se decidió avanzar principalmente en el diseño de programas para controlar la corrupción y promover la transparencia en Argentina. Esta donación le permitió a la Oficina Anticorrupción llevar adelante importantes proyectos, aún durante profunda crisis sufrida en el país durante el año 2001.

Entre otras actividades que el Banco apoyó, podemos mencionar el proceso de informatización de las Declaraciones Juradas a fin de hacer más eficiente el sistema tanto de presentación como de control de las mismas; el diseño e implementación del website de la OA y otras bases de datos; una serie de estudios en materia de problemas legales asociados a conflictos de intereses, protección de denunciantes y recupero de fondos; el desarrollo de proyectos de ley, principalmente en los temas de contrataciones, acceso a la información, control de las actividades de lobby, protección de testigos en casos de corrupción y reforma de la Ley de Ética Pública.

Estos fondos también financiaron la participación de representantes de la OA en actividades regionales dedicadas a la Convención Interamericana contra la Corrupción de la OEA; la convocatoria a actores de la sociedad civil y el ámbito académico. Uno de los puntos centrales del trabajo de la OA a los que se brindó apoyo mediante la donación en los últimos dos años se concentró en el Plan Provincias, cuyos Seminarios Regionales constituyen el objeto de esta publicación.

## El Plan Provincias

A principios de 2003 tuvimos un profundo debate con las autoridades de la Oficina Anticorrupción, referido a las posibilidades de establecer una prórroga de la donación que el Banco Mundial le había otorgado a la OA en 1999 y que vencía en octubre de 2003. Cabe mencionar que, a partir de las crisis sufridas por la Argentina, y particularmente la ocurrida a fines de 2001, se presentaron serios desafíos a la estabilidad y legitimidad de las

funciones de gestión pública. La Oficina no estuvo exenta de la incertidumbre generalizada y muchas veces se replanteó la vigencia de las metas que se habían establecido. Sin embargo, trabajando en conjunto con los responsables de la OA decidimos que debíamos redoblar los esfuerzos y superar los obstáculos que se presentaban.

Uno de los objetivos en los que se hizo foco, para esta segunda etapa de ejecución de la donación, fue en el Plan Provincias. La Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia sería la encargada de llevar adelante distintas acciones, convocando para su realización a los gobiernos provinciales, a organizaciones de la sociedad civil y a universidades locales.

El Plan Provincias se enmarca dentro de las iniciativas llevadas adelante para la implementación de las recomendaciones realizadas a la Argentina, con el fin de implementar la Convención Interamericana contra la Corrupción a nivel provincial y municipal según lo ha recomendado el Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la CICC.

Teniendo en cuenta que los recursos eran escasos, que el Plan apuntaba a las provincias que habían sido profundamente afectadas por la crisis, junto con la ausencia de experiencias de este tipo que nos dieran un marco de acción, el desafío era enorme. Surgían los cuestionamientos acerca de la posibilidad de concretar dichas acciones o de cuán efectivas serían estas experiencias piloto en las provincias de Mendoza, Chubut y Corrientes.

Luego de poco más de un año acompañando este proceso de implementación del Plan Provincias creemos que hemos acertado al apoyar el esfuerzo de la OA.

Los Seminarios contaron con amplia presencia de los gobernadores y autoridades provinciales, funcionarios públicos, representantes de la sociedad civil y del ámbito académico, con una gran repercusión en los medios de comunicación locales. La Oficina contó con una buena recepción por parte de las provincias y hemos hallado un gran campo inexplorado, en donde hay gran interés de las partes por trabajar con objetivos comunes.

No nos hemos equivocado en apoyar este proyecto y consideramos que este es un camino que aún queda por recorrer. Lo logrado hasta el momento por las autoridades y los funcionarios de la Oficina Anticorrupción, junto con la tarea de los consultores contratados con recursos de la donación, fue realmente destacable.

Desde la humilde contribución al acercar esta donación, el Banco Mundial pretendió aportar un grano de arena al desarrollo de políticas destinadas a incrementar la transparencia y mejorar las condiciones en el control de la corrupción. Es un orgullo poder ver éxitos en esta materia, ya que revierten opiniones escépticas respecto a la utilidad y finalidad de las

oficinas destinadas a crear y promover políticas de transparencia en la región.

Otra de las gratificaciones que tuvimos, y que la consideramos como un indicador del éxito de la etapa piloto, es el hecho de que el Gobierno Nacional decidió apoyar a la iniciativa de la Oficina, esta vez con recursos del Tesoro Nacional.

A nivel internacional consideramos que se debe prestar atención a estas experiencias, ya que pueden enriquecer el debate acerca de la necesidad de este tipo de Oficinas; y que se debe reforzar la implementación de planes de este tipo como política hemisférica, con difusión en niveles subnacionales, sin importar si son países federales o unitarios, lo importante es poder llevar las políticas de transparencia a niveles locales (provinciales y municipales), en donde se pueda practicar una efectiva prevención y control de la gestión pública.

Linn Hammergren

Task Manager

Donación Banco Mundial

IDF 027282

Marcelo Barg

Consultor Especialista de Sector Público

# Seminario Regional: Mendoza\*

Este seminario regional se enmarcó dentro del Plan Provincias, considerado por la Oficina Anticorrupción, como estrategia prioritaria para impulsar la implementación de políticas de transparencia y medidas de control de la corrupción en las provincias y en los municipios de todo el país. El mismo fue organizado con recursos provenientes de una donación del Banco Mundial.

Su objetivo fue reconocer los posibles mecanismos de acción y la identificación de áreas en las que se puedan encaminar esfuerzos destinados a prevenir prácticas corruptas. Para cumplirlo se planteó el desarrollo de un proceso de participación, intercambio de ideas e información con el fin de tomar conciencia de este fenómeno y encontrar cursos de acción viables en la región.

## Apertura

El Dr. Juan Carlos Jaliff, Vicegobernador de la Provincia de Mendoza, inauguró el seminario diciendo: “La transparencia necesariamente tiene que ver con el control de la corrupción y creo que ahí debemos apuntar cuando debatimos estos temas”, para ello, el gobierno de la provincia suscribió con la Oficina Anticorrupción de la Nación un acuerdo marco con el objeto de fortalecer la cooperación y la asistencia técnica. Uno de los objetivos es optimizar los mecanismos de transparencia en la función pública, prevenir y combatir en ese ámbito la corrupción, y fundamentalmente ampliar la participación de la sociedad civil.

El orador enumeró algunos de los resultados esperados, como la mejora cualitativa de la gestión, remarcando que se pretende instalar mayores capacidades institucionales; acciones para la transparencia; mayor participación de las organizaciones de la sociedad civil y demás actores locales; un modelo de cooperación para ser transferido a otras jurisdicciones; y validación de sistemas y procedimientos para su revisión y adecuación.

Con el objetivo de mejorar la eficiencia de la gestión pública, el Dr. Jaliff destacó medidas y acciones concretas adoptadas por el Gobierno de la

---

\*El presente capítulo y los subsiguientes han sido elaborados por un consultor contratado por la Oficina Anticorrupción en el marco de la Donación IDF 027282 e intentan reflejar las opiniones vertidas a lo largo de las jornadas de trabajo.

provincia, tales como la difusión de las acciones de gobierno, la accesibilidad y calidad de la información pública, control de hechos de malversación y uso indebido de recursos públicos, detección de conflictos de intereses e incompatibilidades con los funcionarios, e implementación en todo el ámbito de la administración de estándares de conducta y responsabilidad administrativa.

En tal sentido, y desde su posición de presidente de la Legislatura Provincial confirmó que se está trabajando en todos estos temas. Se han instrumentado mecanismos que hacen a la transparencia en el debate de las leyes, como por ejemplo la recepción e incorporación a los expedientes de proyectos de ley en trámite de sanción, de todas las notas y observaciones que propone la ciudadanía. Ante un pedido de audiencia respecto de algún proyecto de ley, inmediatamente se programa una audiencia que convoca a todos los organismos o personas que quieran discutir con la respectiva comisión que esté debatiendo tal ley.

“Debido al descontento manifestado en las explosiones sociales recientes, se reconoce una sola manera de volver a encontrarse con la sociedad, hay una sola manera que la clase dirigente política argentina se reencontré con aquellos a los cuales representa; y esa manera tiene que ver con dos hechos fundamentales: la eficiencia en la gestión de gobierno y la transparencia”, afirmó el Dr. Jaliff.

Por su parte el **Dr. Nicolás Raigorodsky**, Director de Planificación de Políticas de Transparencia de la Oficina Anticorrupción, expresó que “la transparencia y el control de la corrupción son claves en este momento para nuestro país. Son asuntos que requieren un enfoque y trabajo frontal y desde todos los sectores”. Preciso la idea que inspira el Plan Provincias, relacionada con la integración de los diferentes sectores de la sociedad y el Estado, dado que en este tipo de cuestiones las soluciones deben arribar a partir del consenso y el compromiso constante de todos y cada uno a partir de la función específica y particular en la cual se desempeñan. En su opinión, la transparencia no sólo es un vehículo para evitar la corrupción sino que también es de modo fundamental una condición para la eficiencia en la gestión de gobierno. “Esta percepción deben tenerla todos los sectores y actores sociales; porque tradicionalmente se entendía que si se era transparente, entonces los procedimientos eran lentos o directamente se era ineficaz. En esto consiste entonces el desafío complejo que plantea y enfrenta la Oficina Anticorrupción: en aunar los valores de la eficiencia y la transparencia”, aseveró el Dr. Raigorodsky.

Finalmente, el Dr. Raigorodsky agradeció a los participantes y destacó la importancia de las conclusiones que se obtendrían a partir del debate y la discusión durante las dos jornadas de trabajo, para comenzar a “echar las bases de los desafíos futuros”.

# La Oficina Anticorrupción y el Plan Provincias

## Presentación

El objetivo de este panel fue introducir la temática al marco del seminario mediante la presentación de las funciones de la Oficina Anticorrupción, los objetivos del Plan Provincias y un repaso sobre los avances registrados hasta el momento. También se incluyó la presentación de los resultados del Informe Diagnóstico Provincial sobre la situación mendocina en lo que hace a la corrupción y la transparencia.

## Expositores

- ◆ Dr. Nicolás Raigorodsky, Director de Planificación de Políticas de Transparencia de la Oficina Anticorrupción de la Nación
- ◆ Dr. Juan Carlos Duré, Coordinador de Investigaciones de delitos contra la propiedad del Estado de la Oficina Anticorrupción de la Nación.

## Resumen de las exposiciones

El Dr. Nicolás Raigorodsky, explicó las funciones de la Oficina Anticorrupción (OA), específicamente en lo que respecta a la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia. En segundo término, se describió el Plan Provincias, sus antecedentes, componentes y resultados obtenidos y esperados.

La OA fue creada por la Ley N° 25.833 del año 1999 y funciona en el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos desde su creación. En cuanto a su estructura formal se constituye con el Fiscal de Control Administrativo como máxima autoridad, con rango de Secretario de Estado y con dos direcciones, la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia (DPPT) y la Dirección de Investigaciones (DIOA), ambas con rango de Subsecretaría. La OA tiene, como su estructura lo indica, funciones de dos tipos: preventivas y de investigación.

Las competencias y funciones de la OA se relacionan fundamentalmente con las obligaciones asumidas por la República Argentina al ratificar la

Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC), que fue el primer instrumento regional de lucha contra la corrupción. La CICC fue firmada en 1996 y ratificada en 1997.

Las tareas de prevención a cargo de la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia tienen un carácter sistémico. Dado que la corrupción tiene causas estructurales “las soluciones meramente represivas no alcanzan para resolver el problema en toda su dimensión”, explicó el Dr. Raigorodsky. “El problema de la corrupción puede entenderse desde lo meramente legal, en tanto violación a una regla; como desde lo económico, cuando una persona utiliza ciertas ventajas para quedarse con una renta que no le corresponde; lo cultural-educativo, en tanto implica la falta de determinados valores; como un problema estructural e institucional; o como un problema político, tanto en sus causas como en sus consecuencias. Es por eso que se pretende establecer mecanismos institucionales que fortalezcan la transparencia, la honestidad, y la probidad de los funcionarios de forma integral, implementando acciones sobre todas estas causas”.

En cuanto al Plan Provincias, marco general en el que se desarrolla este seminario, se mencionaron sus antecedentes y las bases sobre las que se lleva adelante este trabajo, profundamente relacionado con las indicaciones de la CICC. En primer lugar, se recordó que la CICC, en tanto herramienta de cooperación internacional para la lucha contra la corrupción, es novedosa porque orienta el accionar no sólo hacia lo represivo sino que promueve medidas preventivas contra la corrupción. Por su parte, la Convención introduce un mecanismo de seguimiento de la implementación de sus disposiciones, efectuada entre pares, que arroja como resultado un informe redactado por una Comisión de Expertos, que actúan como evaluadores. En este sentido, el informe sobre Argentina incluyó una serie de recomendaciones, entre las que se destaca la de implementar la Convención Interamericana en los niveles subnacionales justificada además por la mayoritaria cantidad de fondos coparticipables que se destinan a las provincias y la cantidad de funcionarios públicos que se desempeñan en las administraciones públicas provinciales y municipales. Así lo ratificó el Dr. Raigorodsky: “Pensar solamente en políticas de prevención y control de corrupción para los niveles nacionales deja pendiente una enorme parte de la administración pública, pues quedan fuera del alcance de dichas políticas una gran porción de los gastos y una gran porción de los funcionarios”.

Este Plan es financiado por una donación del Banco Mundial, y busca generar canales de asistencia y cooperación entre la Nación y las provincias. La OA apunta a generar una masa crítica a nivel local, en la que todos los sectores puedan participar desde su lugar para componer una fuerza de trabajo que ayude a prevenir posibles hechos de corrupción. Para es-

to, se empezó trabajando con la firma de convenios con las provincias de Chubut, Corrientes y Mendoza. El Director de la DPPT explicó el por qué de la elección de estas tres provincias.

- **Mendoza** es reconocida como una provincia con instituciones fuertes, con un nivel institucional bastante sólido, con organizaciones de la sociedad civil bastante dinámicas y con un gran interés de la sociedad en general en estos temas.
- **Chubut**, donde el seminario ya tuvo lugar; allí el trabajo está siendo muy fructífero a partir de sus características particulares: es una provincia moderna, con instituciones que recientemente se han renovado, con leyes y normas también novedosas en la materia como la Ley de Acceso a la Información y la Ley de Ética Pública, y han creado recientemente una Oficina Anticorrupción.
- **Corrientes**, es una provincia donde ciertas condiciones políticas también hacen interesante el trabajo ya que, a diferencia del resto de las provincias, donde en general hay una bipolaridad entre los partidos mayoritarios, en Corrientes se da una condición bastante especial que viene relacionada con la tradición de quien gobernó la provincia durante mucho tiempo.

El Plan Provincias se basa en tres pilares: Informes Diagnóstico Provinciales, Seminarios Regionales y Programas de Asistencia Técnica.

El Informe Diagnóstico es realizado por un equipo de consultores locales y apunta a tener un “mapa” de la provincia que muestre una serie de aspectos centrales, como la estructura de la administración pública, la distribución del presupuesto, las ONG que trabajan en la provincia, el análisis sobre cuáles pueden ser los organismos que presentan condiciones de mayor sensibilidad a problemas de corrupción y por donde hay que empezar a actuar, así como proyectos normativos en curso, entre otros temas en los que se profundizó.

Los Seminarios Regionales para la Transparencia y el Control de la Corrupción son eventos de amplia convocatoria, con participación de diversos sectores de la provincia y de las provincias vecinas, en los que se busca testear y debatir sobre cuáles son los problemas clave en la región, expresados por los actores locales, para establecer canales de comunicación que permitan identificar e implementar mecanismos eficientes para mejorar la gestión a través de la transparencia.

En cuanto a la Asistencia Técnica, el Dr. Raigorodsky expresó que lo que proponen estos programas es transformar todos estos insumos en políticas prácticas a corto, mediano y largo plazo, en diversas instituciones gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil, universidades, etc.

El Dr. Juan Carlos Duré, de la Dirección de Investigaciones de la Oficina Anticorrupción (DIOA) realizó una breve introducción sobre las tareas específicas de su área y el modo de llevarlas adelante, identificando algunos problemas surgidos en el desarrollo de esas funciones.

A partir de una modificación a la Ley de Ministerios, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos entiende en programas de lucha contra la corrupción en el sector público a nivel nacional y a su vez se lo faculta para intervenir como parte querellante en los procesos en los que se vea afectado el patrimonio del Estado. Estas facultades son ejercidas a través de la Oficina Anticorrupción que funciona dentro del ámbito de esa cartera. En lo que respecta a la participación de la OA como parte querellante, existe una gran limitación, que consiste en que sólo puede ser querellante en aquellos hechos que únicamente puedan “afectar el patrimonio del Estado”, mientras que la CICC es muy clara al determinar que no importa que los actos de corrupción, para ser considerados como tales, afecten el patrimonio del Estado. Estas diferencias entre la normativa de creación de la OA y las disposiciones de la CICC determinan que la DIOA se encuentre en ciertas ocasiones inhibida de intervenir en algunos casos de corrupción. Para desarrollar esa “función judicial” la DIOA previamente se aboca a la detección, investigación, e impulso de sanciones de actos de corrupción.

La función de constituirse como parte querellante en las causas de corrupción (que afecten al patrimonio del Estado y que hayan ocurrido en la Administración Pública Nacional) debería implicar el correlato administrativo de poder impulsar sumarios administrativos y, desde el punto de vista civil, la facultad de iniciar acciones de recupero de activos. Pero, en ese sentido la experiencia de la DIOA no es muy fructífera. “...Hemos pretendido ponernos a la cabeza de las acciones de recupero, pero la Procuración del Tesoro ha dictaminado que la OA sólo tiene la facultad de instar a los organismos jurídicos de las dependencias correspondientes a que inicien estas acciones. Así que nuestras actividades, en este sentido, se reducen a mostrarles a los organismos jurídicos dónde hay hechos en los que se puede recuperar dinero...”

Desde que empezó a funcionar en el año 2000 la OA ha logrado que sólo dos causas lleguen a Tribunal Oral. Si el Estado, por medio de uno de sus organismos acusa e indica que hay un perjuicio, y concurre a una sede penal, tiene que existir un correlato que tiene que estar dado justamente por una acción civil de recupero. Sin embargo, no siempre los jueces federales fueron proclives a aceptar de inicio la facultad de la OA para constituirse en parte querellante, no obstante que la Cámara Federal de Buenos

Aires y el Tribunal de Casación confirmaron la potestad de la OA para querellar.

Las conductas típicas que se investigan son aquellas que están definidas en la CICC y que encuentran correlato en el Código Penal: administraciones fraudulentas, malversación de caudales públicos, utilización de información privilegiada, negociaciones incompatibles, encubrimiento, lavado de dinero y enriquecimiento ilícito. Las funciones específicas de la DIOA incluyen el recibir denuncias, provengan de particulares o de funcionarios, incluso anónimas, dado que no existen formalidades para recibir denuncias. Además se releva información de distintas fuentes, (principalmente informes de auditoría, tanto de la Sindicatura General de la Nación como de la Auditoría General de la Nación, e información periodística) e incluso, la Unidad de Declaraciones Juradas alerta a la DIOA sobre posibles casos de enriquecimiento ilícito.

La OA tiene la capacidad de requerir informes, tanto a los organismos públicos como privados; y la posibilidad de solicitar la colaboración de las fuerzas de seguridad, realizar peritajes, etc. No obstante, no tiene potestades judiciales. Para desarrollar sus funciones puede realizar una preselección de los casos en los cuales se va a intervenir de acuerdo con los criterios de significación económica, institucional y social definidos en un plan de acción elaborado por la Dirección de Transparencia.

- El parámetro económico establece que se intervendrá en los hechos en donde el monto del perjuicio al Estado supere el millón de pesos, o cuando el volumen sea tal que se haya puesto en riesgo el funcionamiento del organismo afectado. Si un hecho no cae dentro del parámetro económico, se pasa a evaluarlo bajo la perspectiva de los siguientes criterios:
- El aspecto institucional, relacionado con el grado de funcionario afectado, si se puso en riesgo la funcionalidad propia del organismo, y si no puede cumplir sus objetivos por la carencia del hecho
- El parámetro social, relacionado con la cantidad de personas que se ven afectadas por el hecho.

La DIOA, aclaró no lleva expedientes administrativos, sino que acumula la información en una carpeta de actuación, que no tiene las características de un sumario administrativo pues no hay intervención del investigado resaltando una vez más que la OA no desempeña funciones jurisdiccionales.

Al analizar de manera pormenorizada las denuncias recibidas destacó el alto porcentaje de denuncias anónimas que se realizan (33%) precisando sin embargo, que generalmente la justicia no acepta las denuncias anónimas, no obstante lo cual aseguró que ciertos hechos han podido arribar

a buen término a partir de este tipo de denuncias. La denuncia anónima para ser tratada debe cumplir ciertos requisitos de verosimilitud y estar circunstanciada.

La denuncia con identidad reservada tiene una limitación y es que cuando se remite la denuncia ante la justicia, nosotros no podemos garantizarle la reserva, ya que es el juez en este caso el que decide esta circunstancia. Esta es una deuda que tiene nuestra legislación respecto de la CICC para con los denunciantes. Respecto de los tipos de denuncias presentadas a la Justicia las principales conductas típicas investigadas son fraudes contra la administración pública y negociaciones incompatibles.

Finalmente, el Dr. Duré destacó la preocupación que genera el accionar judicial. La demora en la resolución de las denuncias realizadas excede con holgura cualquier término razonable. La investigación debe ser más ágil. No se pretende que se resuelva de acuerdo a las peticiones que realiza la OA, sólo que sea cual fuere la decisión que se adopte, liberatoria o si se inculpa al imputado, esto suceda en un plazo razonable.

## Puntos destacados

- ◆ Definición de la corrupción como un problema sistémico instalado en la estructura de los organismos estatales de Argentina y Latinoamérica.
- ◆ Necesidad de un abordaje multidimensional sobre el problema de la corrupción para detectar sus causas estructurales.
- ◆ El Plan Provincias, originado en la recomendación del Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la CICC, tiene por objetivo difundir las disposiciones de la convención a niveles subnacionales (provincias y municipios).
- ◆ Necesidad de articulación entre políticas preventivas y sancionatorias como eje de acción para la lucha contra la corrupción .
- ◆ Serias dificultades de la Dirección de Investigaciones para accionar como parte querellante en las causas que lleva adelante la oficina.

# La Prevención de la Corrupción

## Normas y Políticas de Transparencia a nivel provincial

### Presentación

El objetivo de esta mesa fue compartir las distintas visiones en torno a la cuestión del control de la corrupción y la transparencia desde la perspectiva de los funcionarios públicos provinciales. A su vez, escuchar y atender a las distintas evaluaciones de las medidas y avances registrados.

### Expositores

- ◆ Sr. Sergio Miranda, Asesor del Ministerio de Gobierno de la Provincia de Mendoza
- ◆ Dr. Juan Domingo Garcés, Asesor del Ministerio de Legalidad y Relaciones Institucionales de la Provincia de San Luis
- ◆ Ing. Enrique Thomas, Director Nacional del Instituto Nacional de Vitivinicultura
- ◆ Dr. Héctor David, Ministro de Justicia del Gobierno de la Provincia de Córdoba
- ◆ Dr. Gustavo Parra Morón, Subsecretario de Justicia y Registros Públicos de la Provincia de La Pampa.

### Resumen de las exposiciones

El Sr. Sergio Miranda se refirió a la necesidad de partir de un consenso básico, por el cual todo gobierno tiene que tener como objetivo principal eliminar toda corrupción estructural que pueda producirse.

Según Miranda, para erradicar la corrupción estructural se necesita de una fuerte decisión política, requiere actuar en el fortalecimiento de la justicia y mejorar los sistemas preventivos. Hay que facilitar los mecanismos para realizar denuncias, reforzar los mecanismos de investigación, asegurar la efectiva aplicación de sanciones, así como evaluar todo lo referido a los resultados que ese tipo de acciones vayan obteniendo. “Las soluciones

planteadas deben surgir de la idiosincrasia, de la cultura y de las formas propias de cada territorio”, afirmó.

Luego se refirió a los aspectos principales en los que se ha centrado el seminario que se está implementando en la provincia de Mendoza. Reconoció que un tema pendiente es el referido al acceso a la información, donde si bien hay numerosos proyectos presentados en la legislatura todavía ninguno es ley vigente en la provincia y tampoco hay acciones implementadas desde el gobierno a través de decretos. Finalmente, destacó la importancia de trabajar sobre la educación y los modelos culturales, más allá de los sistemas de control o las decisiones políticas.

El **Dr. Juan Domingo Garcés** expuso las políticas de transparencia y anticorrupción que lleva adelante el gobierno de San Luis. Destacó la holgada situación provincial, refiriéndose a la solvencia fiscal, al saneamiento de las cuentas públicas provinciales, al menor endeudamiento y al mayor índice de inversión per cápita. En cuanto a las normas de transparencia, comentó que “la Constitución Provincial, en su artículo 9 dispone que los actos de gobierno deben ser publicados, garantizando así su plena difusión, en especial aquellos que se relacionan con los gastos de inversión de la renta pública y todo aquello que afecte el patrimonio del Estado provincial, combinando con nulidad absoluta los actos administrativos que se opongan a lo establecido por la Constitución sin perjuicio de la responsabilidad civil y/o penal que pudieran corresponderles a los intervinientes en el acto”. Por eso dijo que la transparencia, la participación y la eficiencia, son el eje fundamental de la gestión pública en San Luis. Por su parte, opinó que “debido a su austera política fiscal, San Luis puede destinar recursos para las políticas de transparencia en temas relacionados a obras públicas y a programas sociales”.

30

El denominado Plan Mil es un plan quinquenal que ha permitido contar con la construcción de una infraestructura social y productiva. Según Garcés, los pilares de este plan fueron la transparencia y la participación ciudadana, logrando así una activa participación de la sociedad desde la formulación del plan y durante toda su ejecución. El plan contaba con una línea gratuita (una 0800) habilitada en toda la provincia para facilitar el control de la ejecución de las obras.

El segundo ejemplo, es un programa de inclusión social que surge en el año 2003, “destinado a todos los desocupados mayores de 18 años, sean sanluiseños o no, cuyo objetivo es la generación de trabajo, la alfabetización, la capacitación permanente y la no discriminación”. Dentro del plan de inclusión social fue creado el sistema de seguridad comunitaria por la Ley N° 5.385. Este sistema instituye dos figuras centrales, el mediador y

el protector comunitario, quienes actúan como nexo entre la comunidad que protegen y las otras instituciones ya operantes como la policía y el poder judicial. Explicó que tanto el mediador como el protector comunitario son previamente seleccionados por la autoridad de aplicación, quien les asigna una zona donde cumplen funciones de seguridad y prevención del delito, en horarios rotativos durante las 24 hs. del día; dando cuenta inmediatamente a la policía, al poder judicial o a cualquier organismo del Estado de los presuntos ilícitos que pudieran advertir.

El Ing. Enrique Thomas introdujo a la audiencia en el tema acerca del convenio que como organismo nacional, el Instituto de Nacional de Vitivinicultura (INV) suscribió con la OA, destacando “que es el único organismo nacional relacionado con una actividad productiva de nuestro país que tiene su sede fuera de Capital Federal, en la provincia de Mendoza. Cuenta con 16 delegaciones y subdelegaciones distribuidas en todo el país. Dispone también de 10 laboratorios perfectamente equipados desde Salta hasta Neuquén”.

El INV es un organismo descentralizado en jurisdicción de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos de la Nación dependiente del Ministerio de Economía. Los objetivos del organismo son aplicar las distintas leyes relacionadas con la actividad vitivinícola: Ley de Vinos 14.878, del año 1959, Ley Nacional de Alcoholes 24.566, y Ley de Designación y Presentación de Vinos 25.163. El Instituto en tanto organismo autárquico depende en su parte presupuestaria del tesoro nacional, aunque tiene algunos recursos propios provenientes de aranceles y multas que se aplican por infracciones a la ley de vinos y demás leyes.

El expositor destacó que Argentina es el quinto elaborador de vinos en el mundo y el sexto consumidor, y que Argentina ocupa el 11º lugar en exportación de vinos, contando con aproximadamente 210 mil hectáreas distribuidas desde Salta hasta Neuquén. Se refirió también al Plan Estratégico Vitivinícola, que propone el desafío de transformar la producción vitivinícola del país con el objetivo de alcanzar metas ambiciosas de ventas para el año 2020. Este plan incluye entre las medidas a implementar la apertura del gobierno a la comunidad. En particular se trata de “abrir el gobierno a las personas que conforman la comunidad vitivinícola (entidades gremiales, empresarias, entidades de productores) y que de alguna manera trabajan en esta rama productiva y van a encontrar ahora su ámbito de trabajo en el plan estratégico vitivinícola”.

El convenio firmado con la OA se justifica para el Ing. Thomas debido a que el INV tiene una activa interacción con la sociedad en general, y con los partícipes de la cadena del valor vitivinícola en particular; porque

trabaja permanentemente con los gobiernos provinciales. Entre las medidas que se planea adoptar se encuentran: la democratización de la información y acceso público a la información, ya que la información para la toma de decisiones en cualquier actividad es clave y estratégica, y el INV históricamente no ha tenido una política clara de democratizar la información. Además recordó que el INV, más precisamente él mismo, está obligado a cumplir con el Decreto 1172/2003 y llevar un registro público de la agenda de las audiencias que realiza.

Actualmente el INV cuenta con una página en Internet en donde se puede tener un rápido acceso a la información. En lo que hace a participación de la comunidad, se mencionó la conformación de una “Comisión Técnica Asesora compuesta por 17 miembros, con 12 representantes del sector privado y 5 del sector público, tanto provincial como nacional, que interviene en toda la normativa del instituto aunque sólo se limita a asesorar y discutir. Un ejemplo destacado de lo que puede ser una sencilla medida anticorrupción lo representa la inclusión de la elaboración de vino casero y artesanal como actividad productiva controlada por el INV. Antes, el instituto reprimía la actividad del vino artesanal del vino patero, pero la actividad seguía y no cumplía con normas de sanidad. “Entonces se tomó la decisión de contenerlos en vez de reprimirlos. Mediante la capacitación en más de un año y medio tenemos 450/460 nuevos productores de vino artesanal inscriptos en un sistema de fiscalización, gratis; pero que de alguna manera nos permite contenerlos y controlarlos”, explicó el Ing. Thomas.

La transferencia de tecnología, posible gracias al convenio con la OA, permite que se pueda realizar la presentación online de todas las Declaraciones Juradas que necesita el Instituto. En 10 días lanzaremos nuestro propio sistema de declaraciones juradas online. “Nos propusimos introducirnos en la lógica informática para que cada empresa pueda hacer sus declaraciones online. Cada productor o cada empresario podrán hacer la declaración desde su casa”, explicó el Ing. Thomas.

Como reflexión final el Ing. Thomas confesó haber encontrado resistencias en algún gremio del INV al empezar a planear la firma del convenio con la OA y aventuró que podría deberse al “método tradicional de pensamiento que tenemos, que si vamos a hacer un convenio con la Oficina Anticorrupción, seguramente vamos a buscar corruptos para echarlos de forma inmediata, cuando en realidad lo que estamos buscando son métodos para agregar transparencia a nuestra gestión, para defender mejor al organismo, para estar vinculados con técnicos que conocen de métodos de transparencia y sobre todo de prevención”.

El Dr. Héctor David explicó algunas de las experiencias que llevan adelante desde el Gobierno de Córdoba con especial convicción, y que apuntan a la lucha concreta contra la corrupción y las tareas de prevención vinculadas directamente con las decisiones políticas de quienes tienen responsabilidades de gobierno.

Remarcó que frente al reclamo de la sociedad es imperativo obtener resultados en la lucha contra la corrupción. En este sentido, según dijo el Dr. David, en Córdoba se ha realizado una apuesta fuerte en la materia, “combate que le corresponde principalmente al poder judicial, ya que es quien debe investigar, realizar juicios y condenar a los corruptos”. Para esto, se buscó contar con un Poder Judicial independiente, sancionando la ley de creación de un fuero especial anticorrupción. Fiscales y jueces de control del Poder Judicial y de Cámaras fueron los encargados de dedicarse especialmente a investigar y juzgar los hechos de corrupción. Asimismo, habilita a investigar posibles casos de corrupción en los tres poderes del Estado, tanto a nivel provincial como municipal. Los delitos que se investigan son aquellos incluidos en el Código Penal y a eso se le suman “los delitos de guante blanco... porque cuando un empresario vacía una empresa y quedan cientos de trabajadores en la calle, también estos desfalcos son hechos de corrupción”.

El Dr. David dijo que, ayudados por la coyuntura, debido a que en los últimos dos años se jubilaron más de 200 jueces, el gobernador tomó una decisión muy importante al renunciar a la facultad constitucional de designar a los magistrados del Poder Judicial. Se sancionó una ley de creación del Consejo de la Magistratura, órgano que se vincula directamente con el concepto de la transparencia. Este Consejo cuenta con una participación reducida del poder político: sólo dos miembros (uno por el Poder Ejecutivo y otro por el Poder Legislativo); y el resto de los representantes van desde la Academia Nacional del Derecho, jueces que son elegidos por voto directo y secreto de sus pares, abogados de la matrícula elegidos de la misma manera por voto secreto y directo de sus pares, representantes de la Corte y del Ministerio Público Fiscal. Destacando que su funcionamiento es ad honorem.

El expositor mencionó que se ha remitido a la legislatura un proyecto de ley que establece que para los delitos contenidos en la Convención Interamericana y su juzgamiento se integre la Cámara del Crimen con 8 jurados populares, elegidos del padrón, “para que sea en definitiva el pueblo el que juzgue a los corruptos ya sean jueces, políticos o legisladores”, sentenció.

Relató también la existencia en Córdoba de una policía judicial, órgano que depende del Poder Judicial y no del poder político, dado que su ti-

tular es un reconocido Doctor en Derecho Penal, un civil y no un policía. Sobre el tema de la policía el expositor afirmó que Córdoba cuenta con una ley que establece que las malas conductas policiales, normalmente juzgadas por mecanismos de asuntos internos, las juzga un tribunal de conducta policial integrado por civiles, permitiendo que la población y los policías honestos puedan hacer denuncias.

El **Dr. Gustavo Parra Morón** expresó que las cuestiones vinculadas a la ética y a la corrupción ocupan un lugar central en las agendas cotidianas. Afirmó que resulta inadecuado y reduccionista medir la corrupción en clave única, “pretendidamente moral, desatendiendo las numerosas implicancias que en términos de calidad institucional, desarrollo sostenible y de libertad plantean a la sociedad la información y el conocimiento”. Opinó que “la corrupción se vincula no solamente con mandatos morales sino con la calidad de gestión y el éxito de las políticas públicas. El desafío consiste entonces en tratar de entender de manera panorámica y abarcativa a la transparencia y la corrupción, como elementos dicotómicos aunque dinámicos, y comprender la necesidad de la identificación de la corrupción como un freno para el desarrollo social y la seguridad ciudadana”. Este desafío compete no sólo a los poderes públicos, aunque a estos quede reservada una responsabilidad institucional, sino también a las asociaciones y organizaciones de la sociedad civil. Remarcó que “se impone un esfuerzo colectivo de participación conjunta debido a la relatividad de la naturaleza humana y la diversidad esencial inherente a las sociedades republicanas y democráticas”.

Luego de esta introducción el Dr. Parra Morón enumeró una serie de medidas adoptadas desde lo institucional en la Provincia de La Pampa, como respuesta a una demanda social creciente de transparencia en los actos públicos. Destacó la sanción de la Ley N° 1.252 sobre la obligación de los funcionarios públicos de presentar su declaración jurada de bienes, Leyes N° 1.612 y N° 1.654 sobre el libre acceso de la prensa a las fuentes informativas oficiales de carácter público, Ley N° 1.676 que reglamenta el Consejo de la Magistratura y la Ley N° 1.830 que reglamenta la figura del Fiscal de Investigaciones Administrativas. El expositor señaló que se ha remitido a la Cámara de Diputados Provincial un proyecto de ley de reforma sustancial del código de procedimiento, incluyéndose las figuras de testigo de identidad reservada, una indemnidad laboral, una garantía extraordinaria de estabilidad hacia el trabajador que denuncia delitos y el instituto de juicio por jurados consagrado en la Constitución Nacional desde su nacimiento en 1853. Se ha intentado acompañar esta demanda social en aras de la transparencia mediante la implementación de acciones y medidas que

articulan en armonía el derecho del ciudadano de acceder a informaciones sensibles con la preservación de la integridad, la seguridad y la confianza en los funcionarios públicos. En La Pampa, debido a su densidad poblacional, no puede practicarse el anonimato y la despersonalización ya que, según explicó el Dr. Parra Morón, existe “una suerte de escrutinio permanente que construye la opinión pública, la opinión publicitada, el accionar público de las ONG y demás instituciones sociales”.

## Puntos destacados

- ◆ Necesidad de diseñar cursos de acción en materia de prevención de la corrupción en base al consenso compartido entre gobierno y sociedad, reforzando la importancia de la existencia de voluntad política para el cambio.
- ◆ Necesidad de enfatizar la promoción de programas orientados a la educación y al cambio cultural por sobre los sistemas de control con el objeto de alcanzar resultados más tangibles y perdurables.
- ◆ Importancia de incorporar medidas preventivas y políticas de transparencia a los distintos procesos de gestión para volverlos más eficaces.
- ◆ Fuerte implicancia del fenómeno de la corrupción y sus consecuencias en relación a la calidad institucional y el desarrollo sostenible.

# La mirada de las Organizaciones de la Sociedad Civil en el contexto regional

Visiones sobre la implementación de normas y  
políticas de transparencia en las provincias

## Presentación

El objetivo de esta mesa fue escuchar la palabra de las organizaciones y representantes de la sociedad civil sobre la transparencia y la corrupción en la región. Entender cómo perciben este fenómeno a nivel provincial y conocer sus posiciones respecto de las vías adoptadas para combatir y prevenir la corrupción, y las actividades que como organizaciones de la sociedad civil desarrollan.

## Expositores

- ◆ Sr. Fernando Barbera, Representante de la ONG “Banco de Alimentos” de Mendoza.
- ◆ Dra. Silvia Villalonga, Representante de Fundación Ciudadanos Independientes (FUCI) Provincia de San Juan.
- ◆ Ing. Mario Groisman, del Consejo Empresario Mendocino.
- ◆ Lic. Gabriel Fidel, Ex Ministro de Economía de Mendoza y Vicepresidente de Bodegas O. Fournier.
- ◆ Lic. Laura Ciancio, Decana de la Facultad de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Cuyo y miembro de la Comisión de Seguimiento de la CICC de la provincia de Mendoza.

37

## Resumen de las exposiciones

El Sr. **Fernando Barbera** explicó que el Banco de Alimentos es una organización de un grupo de empresarios que están empezando a asumir su rol ciudadano, es decir, tratar de ejercer sus derechos y deberes como ciudadanos. Manifestó su interés por generar mayores espacios de participación civil en los temas públicos, identificando las causas estructurales de la co-

rrupción en lo que definió como la “partidocracia” y en la ausencia de un compromiso serio de participación ciudadana.

Observó que la falta de transparencia reduce la capacidad de compra de la administración pública y, por lo tanto, también disminuyen los niveles de educación, de asistencia social, de seguridad, de salud. “De este modo la corrupción es el lastre que no nos deja despegar hacia una sociedad mejor, una sociedad donde todos estemos incluidos”. La corrupción no es un problema de personas sino de sistemas, ya que “en todos los países existe gente sin ética y no todos tienen índices de corrupción tan altos como los nuestros”. Algunas características de “nuestro sistema” a las cuales identificó como causas de corrupción son: los partidos políticos, que tienen capturadas las instituciones de la democracia, creando una “partidocracia”; en este contexto los ciudadanos no ejercemos nuestro rol, sino que somos meros espectadores.

Entre los modos y las vías que identificó para empezar a transitar un camino diferente en Mendoza, mencionó la presencia de organizaciones como FAVIM, como Grupo Ágora, organizaciones de la sociedad civil “que se dedican a mejorar nuestra democracia, a hacerla más participativa y transparente, junto con la predisposición del gobierno para abrir espacios de participación, reales y el fundamental apoyo del empresariado a estas iniciativas”.

La Dra. Silvia Villalonga relató la experiencia, objetivos y actividades de la Fundación Ciudadanos Independientes (FUCI), organización civil de la Provincia de San Juan, creada en el año 2002. Realizó una alusión a los acontecimientos de 2001, que “provocaron una reacción de la sociedad



*De izquierda a derecha: Fernando Barbera, Silvia Villalonga, Mario Groisman, Gabriel Fidel, y Laura Ciancio.*

frente al avasallamiento de una de las cosas más valiosas, que es el derecho de propiedad”. Entre los requisitos para integrar la fundación, figuraba el de no pertenecer a ningún partido político. Los objetivos principales son “iniciar actos de control, investigación y denuncia contra funcionarios de los tres poderes del Estado en todos los niveles de gobierno y difundir y hacer conocer la Constitución sanjuanina”, explicó la Sra. Villalonga.

Una de las actividades desarrolladas por la organización, fue el inicio del juicio político al gobernador Alfredo Avelín, finalmente depuesto. “Los ciudadanos ejercimos un derecho constitucional incluido en nuestra Constitución, ya que cualquier ciudadano puede pedirle juicio político al gobernador”, manifestó la expositora. Además prestan apoyo y asesoran en temas referidos a investigaciones y juicios de corrupción, destacándose su actuación en dos casos relevantes como la construcción de cloacas en Santa Lucía, Departamento de San Juan y la paralización de la construcción de una planta de procesamiento de residuos cloacales a cielo abierto a 9 km de la ciudad. También se opusieron a los proyectos de reforma de la Constitución de San Juan, tentativa oficialista durante el gobierno de Avelín. Actualmente trabajan controlando el Dique Caracoles-Punta Negra en San Juan, “gran monumento a la corrupción sanjuanino, en cuya construcción se han perdido 45 millones de dólares”. La fundación pidió constituirse en parte querellante, pero el juez de la causa que investiga el tema de los diques no estuvo de acuerdo, aduciendo que la intervención del fiscal y del ministerio público es suficiente.

“La corrupción es tal y está tan enquistada en todos los ámbitos, en todos los lugares, que no creemos ya en nada ni en nadie”.

El **Ing. Mario Groisman** relató los distintos objetivos que plantea la Asociación de Entidades Empresariales de Mendoza, enumerando cuatro puntos fundamentales a ser tratados:

1. Reforma de la Constitución.
2. Reforma política (reforma de la Ley Electoral y de los partidos políticos).
3. Acceso a la información pública por parte de los ciudadanos.
4. Sanción de una Ley de Responsabilidad Fiscal.

Según el panelista, con la Ley de Responsabilidad Fiscal se lograría “prevenir y evitar déficits presupuestarios, evitar nuevos endeudamientos; asegurar en el presupuesto, un monto mínimo de erogaciones de capital para promover el desarrollo económico de la provincia; fomentar la transparencia de la política fiscal y la rendición de cuentas oportuna por parte de los funcionarios. Para esto existen instrumentos que necesariamente deben ser incorporados a la ley, entre los cuales sobresalen temas de control ciudadano, transparencia y lucha contra la corrupción”. Se explayó en algunas medidas:

- Exigir que cada ministro presente un conjunto de indicadores resultado de su gestión, aclarando los procedimientos de medición, elaboración de indicadores y periodicidad de su publicación.
- Crear un anexo de riesgos fiscales y un registro de juicios contra la provincia, dado que en la actualidad no existe un análisis de cuál es el pasivo que tiene la provincia en cuanto a juicios pendientes.
- Fijar metas cuantitativas de déficit y un piso de erogaciones de capital, para la administración central y los municipios. Los municipios, a pesar de su autonomía, deben estar incluidos en esta ley.
- Fijar metas específicas para determinados organismos o entes públicos, Instituto Provincial de la Vivienda (IPV), Vialidad, fondos especiales, empresas públicas, metas destinadas a evitar que los gastos operativos superen un cierto porcentaje y afecten la inversión.
- Obligar al Poder Ejecutivo a realizar rendiciones de cuentas cuatrimestrales en audiencia pública.
- Establecer sanciones para el incumplimiento de metas, de las cuales sean responsables el gobernador y todo su gabinete, y también sus equivalentes a nivel municipal. El Tribunal de Cuentas debe ser la autoridad de aplicación de la ley, dado que es —en el caso de Mendoza— un ente autónomo, que no depende del Ejecutivo, por lo cual la auditoría o el control de esta aplicación de la ley tiene que estar a cargo de un ente autónomo no vinculado con el ejecutivo
- Establecer reglas de fin de mandato como límites adicionales para el gasto en personal y déficit del último año de gestión del gobernador y los intendentes. Por experiencias pasadas y hechos concretos, en el último lapso de gestión los gobernantes empiezan obras, buscando un fin electoral y no para el bien de la sociedad, se toman endeudamientos o se gastan presupuestos futuros con tal de conseguir votos.
- Establecer un capítulo fijando reglas y procedimientos de transparencia de los actos de gobierno.

El Lic. **Gabriel Fidel** afirmó que la transparencia y la corrupción tienen que ver con “muchísima hipocresía que tiene nuestra sociedad”. Recordó al respecto: “Cuando asumí, una cantidad de personas se enojaron porque no nombraba a sus parientes, algunos empresarios se ofendieron porque yo tenía la norma de no recibir empresarios que fueran parte de un proceso de licitación”. El expositor expresó que la solución pasa por implementar mecanismos de transparencia, enfatizando la necesidad de que estos mecanismos controlen *ex ante* y sean complementarios al control *ex post* que desarrolla el Tribunal de Cuentas de la provincia.

El Lic. Fidel teorizó sobre la sociedad y la corrupción, afirmando de que “la sociedad, anterior al Estado, en algún momento decidió organizarse a través del Estado, y delegarle su poder para tener protección y organización. Entonces, si el Estado no cumple con este mandato, la sociedad un día podría decidir vivir de otra manera. Si tenemos un Estado débil, o si no termina reportándonos lo que nosotros queremos, nosotros dejamos de creer en él. Con el mercado pasa algo similar. Si el mercado en un momento no funciona, si el mercado genera inequidades, genera pobreza, dejamos también de sentir que el mercado nos puede resolver problemas”. En este sentido, los problemas de corrupción acontecen entre el mercado y el Estado: “Para que haya corrupción tiene que haber un señor del lado del Estado y otro señor del lado del mercado que son los que deciden romper las reglas del juego, violentar la ley”.

A partir de esta conclusión el expositor sostuvo que quiere mecanismos de transparencia en toda la sociedad mendocina para que la sociedad, a través de la transparencia, pueda tener justamente la posibilidad de controlar. Estos mecanismos permitirán a la gente tener un Estado que les sirva y un mercado que asigne bien.

La corrupción nos molesta por lo inmoral, porque destruye las reglas de juego. Pero además tiene un perfil, económico y social, que provoca consecuencias como:

- Asignación ineficiente de recursos.
- Aumento de los costos de transacción.
- Incertidumbre para las personas o empresarios honestos que no están dispuestos a pagar ese costo adicional de transacción o la coima.
- Distorsiones en la economía que benefician a aquél que tiene más posibilidades de otorgar una coima con más facilidad.
- Disminución en la recaudación de impuestos, por lo cual el Estado pierde efectividad en sus políticas.

La pobreza en sociedades subdesarrolladas está íntimamente ligada a la corrupción, y la corrupción suma mayores desigualdades sociales y vuelve cada vez más injustas a las sociedades. Por lo tanto, concluyó el Lic. Fidel, “el desafío es adentrarnos en las entrañas de nuestra sociedad y ser capaces de generar esa transparencia que nosotros necesitamos como sociedad para que esto no ocurra. Si estamos decididos a vivir en una sociedad distinta, tendremos una sociedad más transparente, con menos corrupción, con un Estado mucho más fuerte, no en el sentido del tamaño, sino en el de su capacidad de hacer cosas y una sociedad, una economía y un mercado que sea capaz de funcionar mucho más eficientemente que en definitiva nos dará, a la larga, muchos más beneficios como ciudadanos”.

La Lic. Laura Ciancio explicó los motivos de la constitución de la Comisión Mendocina para el Seguimiento de la Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC). Frente a la nueva concepción del espacio público donde ya no hay exclusividad del Estado, sino que son todos los actores sociales los que proponen, oponen y discuten políticas, adquiere un sentido especial la participación de distintas organizaciones en este tipo de comisiones. A su vez, surge una especial preocupación, por el problema de la corrupción y su vinculación con la institucionalidad democrática.

La Comisión se constituyó en Octubre de 2003 y está integrada por distintas organizaciones de la Provincia de Mendoza como el Colegio de Abogados de Mendoza, FAVIM-Acción Ciudadana, el Colegio Profesional de Ciencias Económicas, el Colegio Notarial de Mendoza y la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Cuyo. Cada organización designa un representante y las reuniones se realizan con una frecuencia quincenal. Los objetivos principales son prevenir y colaborar en la instalación de los mecanismos para prevenir la corrupción, difundir, instalar, capacitar y colaborar en la creación de mecanismos de prevención de la corrupción en la provincia y, por último, realizar un seguimiento del cumplimiento de la legislación vinculada a la temática.

La Comisión se encuentra trabajando en pos de que la provincia tenga su ley de ética pública, adaptada a sus características propias. Además, ha producido un informe diagnóstico de la situación provincial propio, “a través del cual se comprobó, por ejemplo, la existencia de un Decreto Provincial que si bien regula la obligación de los funcionarios de presentar las Declaraciones Juradas Patrimoniales ante la Escribanía General del Gobierno, es de aplicación relativa, al igual que un gran número de normas”.

## Puntos destacados

- ◆ Partidocracia y clientelismo político como causas estructurales de corrupción.
- ◆ Necesidad de fomentar mecanismos de seguimiento para controlar la real y efectiva aplicación de las normas existentes y no promover su mera redacción o aprobación.
- ◆ Importancia de la “cuestión moral” en el quehacer de todos, particularmente, en los funcionarios públicos, cuya responsabilidad es promover el bienestar general.
- ◆ Existencia de una estrecha vinculación y un crecimiento directamente proporcional entre los altos niveles de corrupción y los elevados indicadores de pobreza.

# Legitimando las políticas: Mecanismos de participación ciudadana

Sector Público y Sociedad Civil: mejoramiento de la calidad técnica y participación en el proceso de toma de decisiones

## Presentación

El objetivo de esta mesa fue debatir en torno al rol que le cabe a la ciudadanía al participar en la gestión de gobierno. Tradicionalmente encarado como el rol de auditores o de control externo de las distintas políticas, aquí se intenta discutir dos mecanismos o herramientas de participación ciudadana en los cuales el rol de la ciudadanía es debatir, opinar y manifestarse ante distintos proyectos de políticas, tratando de incidir en el diseño e implementación de las mismas, tornándolas más transparentes y, por consiguiente, más legítimas.

## Expositores

- ◆ Lic. Carolina Garber, Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia de la Oficina Anticorrupción.
- ◆ Sra. Irma Salinas de Neme, Fundación FAVIM-Acción Ciudadana, de la Provincia de Mendoza.
- ◆ Dra. María Victoria Gómez de Erice, Rectora de la Universidad Nacional de Cuyo.
- ◆ Lic. Guido Rovatti, Fundación Ciudadanía Activa de la Provincia de La Pampa.
- ◆ Lic. Norberto Ivancich, Subsecretario de Gestión Pública de la Nación.

## Resumen de las exposiciones

La Lic. **Carolina Garber** comenzó relatando el proceso de toma de decisiones públicas, que se realiza al interior de los organismos estatales y el rol que cumple la sociedad civil en dicho proceso.

El proceso “tradicional” de toma de decisiones relativo a una política pública, conlleva prácticas clásicas del sistema burocrático, sistemas cerra-

dos, distanciados de la sociedad civil y de sus intereses; y cuya adopción de políticas es el resultado de información limitada por esta distancia. Frente a esto, la sociedad civil puede participar de dos maneras: centrarse en el asesoramiento y la incidencia en el propio proceso de toma de decisiones o bien puede hacerlo en el monitoreo y control de las políticas públicas. “En general, las organizaciones de la sociedad civil se centran en el control y monitoreo posterior, esto es, una vez que la política pública está definida, trabajan en su seguimiento y como denunciantes. Como resultado de estos dos factores se observa un desconocimiento de las demandas por parte de los funcionarios para decidir qué política es la adecuada, por lo que a veces resultan de bajo consenso y de difícil cumplimiento. Pero también dada esta opacidad de los procedimientos, existen dificultades en la fiscalización y en el monitoreo de las políticas.

Dado este escenario, la Lic. Garber explicó que la Oficina Anticorrupción trata de promover la participación no sólo para controlar las políticas públicas, sino para incidir previamente en la definición de las mismas. Para esto, desde la OA se busca reducir la distancia entre los representantes y la sociedad civil, integrar a la sociedad civil para incidir en las decisiones y promover que los funcionarios rindan cuenta de sus decisiones y de sus acciones.

Un primer paso hacia esos objetivos, es la institucionalización de mecanismos de comunicación y participación. La Lic. Garber presentó los li-



*De izquierda a derecha: Lic. Garber, Irma Salinas de Neme, Dra. Gomez de Erice, Lic. Guido Rovatti y Lic. Ivancich.*

neamientos básicos de los mecanismos de Elaboración Participada de Normas (EPN) y de Audiencias Públicas (AP); respondiendo también a la CICC, que promueve políticas de transparencia, intentando que la sociedad civil acceda y participe.

La EPN consiste en someter a análisis y comentarios de especialistas, sectores interesados y ciudadanos en general, un borrador de propuesta normativa.

Las etapas del proceso son:

- Un organismo presenta un anteproyecto ante los medios de comunicación y hace una convocatoria para que todos los que deseen participar de la modificación o consultar el proyecto puedan hacerlo.
- Se realizan talleres de trabajo con quienes se hayan anotado en el registro y eventualmente se realizan entrevistas a quienes no hayan participado de los talleres y puedan ser valiosos en la parte técnica de la normativa.
- Se compila toda esta información, se hace un análisis, y se presenta un proyecto definitivo que tiene que contemplar todas las opiniones que se hayan dado durante el proceso de elaboración.

Por su parte, las AP son un mecanismo que intenta habilitar un espacio institucional para que todos los que tengan interés o puedan verse afectados por una política puedan participar en un debate. Al igual que la EPN, es un mecanismo de adhesión voluntaria por parte de los organismos estatales. El procedimiento se desarrolla mediante los siguientes pasos:

- Se abre un expediente donde se guardarán todas las opiniones y versiones taquigráficas.
- Se realiza una convocatoria con 25 días de anticipación para que todos quienes quieran participar puedan anotarse. Se publica la convocatoria en los medios y se registran las inscripciones.
- Durante el desarrollo de la audiencia pública, van participando todos de modo informal por orden de inscripción.
- Se realiza un informe final que tiene que incorporar todas las opiniones a favor y en contra del proyecto en discusión.

Ambos mecanismos tienen elementos en común: son procesos consultivos pero no vinculantes, lo que significa que no necesariamente se tienen que observar y seguir las opiniones que se vuelquen en estos procesos. Entre los problemas que pueden plantearse a estos programas que “intentan colaborar en el camino a recorrer, desde una democracia representativa hacia una democracia participativa” puede aparecer la “falta de representatividad: sectores importantes pueden no acceder por falta de recursos económicos o por falta de información”, explicó la Lic. Garber. Por tanto, es tarea del organismo que adopte estos mecanismos el hacer que efectivamen-

te todos puedan participar. Entre las ventajas de estos mecanismos se encuentra la de anticipar obstáculos para distribuir más eficientemente los recursos. Se puede controlar más la corrupción y lograr mayor transparencia.

Con respecto a la institucionalidad democrática, el horizonte es lograr que las decisiones sean “verdaderamente públicas y abarcativas. El debate robusto es un fin en sí mismo, hace más democrática a la sociedad y logra un consenso en que, si bien pueden no estar todos de acuerdo, otorga mayor legitimidad a la política. Y, por fin, se puede balancear el sistema de valores y prioridades. Es necesario evitar caer en el prejuicio de que si es más transparente habrá menos eficiencia”, afirmó la Lic. Garber. Desde tal perspectiva legal, estos programas hacen a un gobierno responsable de sus acciones y decisiones; mejora el sistema de *accountability* (rendición de cuentas), ya que una sociedad civil que sabe cómo se hizo, cómo fue el procedimiento de una decisión, seguramente va a fiscalizar mejor y va a mejorar el control.

El desafío actual es promover la participación de la sociedad civil y sensibilizar a los funcionarios públicos en pos del uso de herramientas participativas. Se deben mejorar los mecanismos de acceso a la información, promoviendo herramientas para los ciudadanos y capacitando a los funcionarios para que sepan cómo se procesa y cómo se entrega la información. Todo esto tiene que ver con la regulación de los espacios de participación y con la mejora del sistema de representación, tanto de nuestros representantes políticos, que son los legisladores y funcionarios, como los de la sociedad civil. La participación de la sociedad civil y su incidencia en la toma de decisiones y en el diseño de las políticas públicas, permite que se transparente la actuación del gobierno y facilita la asunción de responsabilidades y la aplicación de sanciones.

La **Sra. Irma Salinas de Neme** describió la situación actual como “una situación de temor por la supervivencia, disminución de la solidaridad, aislamiento y pérdida de sentido de pertenencia a la comunidad en el contexto de intereses ilegítimos”. Prosiguió diciendo que “estas condiciones son propicias para el quebrantamiento de la ética y representan un camino abierto para el germen de la corrupción”. Por lo tanto, dijo que es responsabilidad del gobierno la creación de condiciones de educación y aprendizaje ético para las personas junto con una adecuada observación y control de las conductas de funcionarios y ciudadanos. El esfuerzo formativo “no es sólo responsabilidad del Estado, sino que es un desafío que nos debe interesar a todos, por eso se considera importante y beneficiosa la participación ciudadana en los ámbitos formales de elaboración, discusión y control de los actos de gobierno”.

Las actividades que FAVIM-Acción Ciudadana desarrolla para cumplir su rol se llevan a cabo mediante el conocimiento que se imparte a través de programas ciudadanos. Estas actividades se enmarcan en el *Observatorio para la Calidad de la Democracia*, Programa de la Subsecretaría para la Reforma Institucional y el Fortalecimiento de la Democracia, dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Entre las actividades desarrolladas particularmente mencionó un “acuerdo de compromiso público de transparencia firmado el 23 de marzo de 2004, entre FAVIM-Acción Ciudadana, Poder Ciudadano y el Gobierno de Mendoza, cuyo contenido incluye la realización de audiencias públicas para ciertas contrataciones”.

Con respecto de la aplicación de ese compromiso en una licitación sobre la concesión del transporte público en Mendoza, dijo que el gobierno cumplió con lo pactado, librando un informe en donde se establecían cinco puntos de la licitación, conteniendo lo que los ciudadanos expresaron en su momento como deseo de ese recorrido de micros.

Entre las actividades que se realizan desde FAVIM, mencionó el monitoreo presupuestario de la provincia llamado “Cuentas Claras” desarrollado junto a la Fundación CIPPEC, los talleres de participación “Cómo hacer política sin ser político”, el banco de datos “Elecciones transparentes” y la realización de una denuncia penal con respecto a los viáticos de los senadores, advirtiendo que también el poder judicial se corporativiza muchas veces para trabar estas acciones de los ciudadanos. También se encuentra trabajando conjuntamente con la Comisión de Legislación y Asuntos Constitucionales de la Legislatura Provincial en torno a la Ley de Acceso a la Información Pública.

La **Dra. María Victoria Gómez de Erice** realizó en primer lugar una reflexión sobre el sentido de palabras como “corrupción”, “ética” y “poder”, concluyendo que la corrupción existe en la sociedad porque se han degradado las costumbres. Afirmó que focalizar la problemática de la corrupción sólo en el ámbito gubernamental o político implica desconocer la interacción de todos los miembros de una sociedad. “La relativización de las costumbres y de los modos de actuar, la transformación de la mentalidad, se produce al desaparecer determinadas instituciones de la sociedad que se manejaban con reglas a veces muy arbitrarias, pero reglas tremendamente rígidas que imponían determinadas formas de actuar”, opinó. El tema de la corrupción no es exclusivo de la clase política, sino que tiene que ver con los distintos tipos de ética y la relativización de las normas, y también con las relaciones de poder. No existen políticos corruptos y empresarios sanos; no existen patrones, dueños de empresa que sean perfectos y empleados

que sean corruptos; no existen alumnos malos y docentes que sean siempre íntegros. La imperfección forma parte de nuestra naturaleza humana y este fenómeno hay que entenderlo desde la interacción de todos los actores sociales que intervenimos en la sociedad.

Tomando en cuenta que la corrupción es una problemática compleja cuestionó la eficacia de las herramientas que provee la ética práctica, porque representa una simplificación bastante compleja de la temática de la corrupción. Prosiguió su relato, apoyando la idea sobre la necesidad de la participación ciudadana en la toma de decisiones, en las audiencias, en las consultas, en una serie de mecanismos que se han instaurado en este momento, pero aclaró, que a veces lo problemático no está en la toma de decisión o en la sanción de la ley. Está luego en su aplicación, en el modo cómo se trastoca lo que está dicho de determinada manera. Explicó que “estas herramientas se basan en un tipo de ética situacional distinta de la ética de la convicción, que si bien fue durísima, porque por convicciones se mataba, tenía algo que hemos perdido que es algún tipo de orientación y de límite”.

El tema de la corrupción es un tema que tiene que ver con el ejemplo y la educación. “Y en este momento los ejemplos son numerosos, son variados y no dependen solamente de un sector, sino que dependen de muchos actores, algunos insignificantes y que ni siquiera conocemos y que están ejerciendo determinada fuerza y determinado poder sobre la sociedad”. En cuanto a la participación ciudadana, sostuvo que “...no siempre las marchas, no siempre las quejas, no siempre los fenómenos masivos que se producen obedecen a razones éticas sino a intereses...no siempre los fenómenos masivos de protesta o de participación obedecen al bien común”.

**48** El Lic. Guido Rovatti afirmó que la mayor preocupación de Ciudadanía Activa, organización en la que participa, es la vitalidad de la movilización hacia la acción y la participación ciudadana contra el clientelismo político, que desvirtúa el funcionamiento del sistema electoral. “Es un fenómeno mucho más complejo y nos queda demasiado por hacer” manifestó, “Ciudadanía Activa propone, simplemente, un espacio para hacer preguntas, porque lamentablemente en Ciudadanía tenemos más preguntas que respuestas”.

El Lic. Norberto Ivancich comenzó su exposición afirmando que “cuando hablamos de políticas públicas y de la acción política no estamos hablando de actores totalmente neutros que tienen que ver con gestión por un lado, y arcángeles traslúcidos provenientes de organizaciones de la so-

ciudad civil por otro, cuyo único artículo de fe es la construcción de instancias honradas”.

El expositor sostuvo que la brecha entre representados y representantes existe y es constitutiva de la democracia representativa, dentro de la cual la “sociedad civil” se entiende como una realidad heterogénea, compleja, contradictoria, donde pugnan intereses. “Bienvenidos los intereses particulares, bienvenida la heterogeneidad de las organizaciones de la sociedad civil, que van a tener mayores afinidades o lejanías con las políticas de Estado que hay”.

Respecto del Estado, el Lic. Ivancich consideró que es una realidad tan compleja como la de la Sociedad Civil, y cuya “peculiar opacidad es un elemento casi constitutivo del mismo”. Este elemento señala básicamente una característica del modelo organizacional del Estado, “que constituye un Estado compartimentado, con misiones y funciones alambradas, definidas y que se plantean como enemigas y adversas de otros ámbitos de la administración pública”. Afirmó que las razones de este Estado habría que buscarlas en la historia misma del Estado Argentino. A juicio del expositor esto demuestra que “todos los factores que tienen que ver con procesos de legitimidad también tienen que ser heterogéneos”.

En cuanto a la participación ciudadana se refirió en primer lugar, a la participación electoral, definida por la Constitución. Expuso que la crisis de la dirigencia se ha convertido en crisis de los partidos políticos y por lo tanto, se observa una paradoja entre el sistema electoral constitucionalmente definido en base a un sistema de representación partidaria y el sistema de representación partidaria, fuertemente cuestionado. No obstante, el Lic. Ivancich reconoció que existen estructuras partidarias en algunos distritos que son eficientes, no solamente para acceder al gobierno, sino para canalizar la voluntad de hacer de la sociedad, que obligan a exceptuar a estas del proceso de caracterización o crítica. Ante esto opinó que es necesario incorporar los elementos que tienen que ver con mejorar y ampliar la calidad de la representación partidaria.

Además, se refirió a la forma de articular determinado tipo de demanda sobre políticas de carácter público: si bien es necesario que las organizaciones civiles tengan como objetivo la incidencia en las decisiones públicas, no sería oportuno que descuidaran otros elementos relevantes tales como el control, fundamental en una sociedad como la nuestra, que ha presenciado episodios como los del 2001. El nivel de participación varía, sostuvo, pero desde entonces aparece eventualmente una voluntad ciudadana que se expresa espontáneamente y de modo mucho más frecuente cuando son temas locales y específicos que afectan intereses particulares que se sienten moti-

vados a movilizarse. Este es un elemento que constituye un capital enorme con el que hoy cuentan las organizaciones de la sociedad civil.

En cuanto al tema de la información, el expositor sostuvo que su reserva es constitutiva del Estado, existiendo el problema de que, “ni siquiera los que deciden, en muchos casos, tienen los mecanismos de la información”. Denominó a este fenómeno como “una colonización del burócrata”. Por tanto, debería generarse una alianza estratégica entre organizaciones de la sociedad civil y determinadas áreas del Estado para mejorar el nivel de información, actualizarla y facilitar su acceso.

Luego de esta serie de consideraciones sobre la participación ciudadana el expositor presentó dos mecanismos de control estatales llevados adelante por la Subsecretaría de la Gestión Pública: la medición de calidad de los servicios públicos de determinados organismos del Estado y las demandas de capacitación dentro del Estado.

Con respecto al primero se prefirió, durante el proceso de medición de las demandas de los usuarios-ciudadanos ante determinadas políticas existentes. La medición de las necesidades de capacitación en el Estado, se realizó sobre un grupo de miembros de organismos nacionales que están en centros urbanos relevantes del interior del país, utilizando la técnica de grupos motivacionales para observar las perspectivas de la ciudadanía en general sobre lo que debe ser la capacitación en el Estado. Este mecanismo de medir la demanda social latente es considerado más eficiente que consultar a las organizaciones de la sociedad civil.

Existen dos formas en que la sociedad civil y el Estado pueden articularse de manera compleja con respecto a la capacitación “por un lado, tratando de poner sobre el tapete la necesidad y la urgencia de encontrar información fehaciente, actualizada y de impacto necesario para los que toman decisiones o aquellos que quieren controlar las decisiones que toman los otros, y otro la capacitación en sí misma. Así como se tiene que capacitar y sensibilizar al funcionario, también hay que hacerlo con las organizaciones de la sociedad civil. Por lo tanto es responsabilidad del Estado encarar la capacitación de las organizaciones de la sociedad civil, con la condición previa de ampliar su existencia”.

## Puntos destacados

- ◆ Importancia de redefinir el rol de la sociedad civil como actor clave en el proceso de toma de decisiones en políticas públicas, por sobre el mero rol de controlador o monitor.

- ◆ La difusión de mecanismos de participación ciudadana como la Elaboración Participada de Normas y las Audiencias Públicas amplían los espacios de debate, promueven políticas consensuadas y colaboran al fortalecimiento la democracia.
- ◆ Necesidad de diseñar acciones conjuntas entre sociedad civil y gobierno en actividades educativas y formativas en materia de ética. Las responsabilidades compartidas garantizan políticas consensuadas, transparentes y, en consecuencia, eficaces y legítimas.
- ◆ Reforzar la alianza estratégica entre organizaciones de la sociedad civil y algunos sectores del Estado para facilitar el acceso a la información pública, instancia clave para el ejercicio del control.

# Los sistemas de Declaraciones Juradas y la Prevención de la Corrupción

Descripción del Sistema de DDJJ Informatizado.  
Resultados de la política, Prevención de conflictos de intereses  
y enriquecimiento ilícito.

## Presentación

El objetivo de esta mesa fue plantear el debate sobre la utilidad de las declaraciones juradas patrimoniales de los distintos funcionarios, a los efectos de prevenir e investigar casos de enriquecimiento ilícito y conflicto de intereses.

## Expositores

- ◆ Lic. Alfredo V. Cornejo Neila, Ministro de Gobierno da la Provincia de Mendoza.
- ◆ Ing. Nicolás Gómez, Coordinador de Sistemas Preventivos de la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia de la Oficina Anticorrupción de la Nación.
- ◆ Dr. Juan Carlos Duré, Coordinador de Investigaciones de delitos contra la propiedad del Estado de la Dirección de Investigaciones de Oficina Anticorrupción de la Nación.

## Resumen de las exposiciones

El Lic. Alfredo Cornejo comentó la realización de una encuesta en la Provincia de Mendoza en donde los resultados mostraban que la corrupción “casi se caía de la lista” de los principales problemas provinciales. Sin embargo, consideró necesario trabajar fuertemente en la prevención, para lo cual contaban con la presencia de numerosas organizaciones civiles. Sostuvo que las declaraciones juradas brindan para nuestro Estado y para la opinión pública mayores niveles de transparencia, a lo cual habría que incorporarle una ley de información pública.

El sistema de declaraciones juradas funciona en Mendoza desde la década del '50 y consiste en que cada funcionario debe presentar cada 3 años una declaración jurada patrimonial. La obligación abarca a todos los funcionarios del Poder Ejecutivo que tengan disposición o manejo de fondos de cualquier clase. La declaración se presenta en sobre cerrado y es custodiada por el Escribano General de Gobierno de la provincia. Si alguien se niega a presentar su declaración, está ante una falta que equivale al incumplimiento de los deberes de funcionario público. Producida la falta por parte del funcionario, se notifica la situación ante el Escribano de Gobierno y éste lo comunica al Fiscal de Estado de la provincia, quien debe promover una investigación.

Otra de las características del sistema es que, en caso que la justicia solicite una declaración de un funcionario particular, solo puede ser abierta en presencia del titular. El agregado de información o la actualización de datos obligatoriamente debe realizarse frente a un abogado de la Fiscalía de Estado y ser certificado por el Escribano General de Gobierno. Este sistema no prevé el conflicto de intereses.

Al concluir su exposición, el Lic. Alfredo Cornejo realizó una reflexión sobre la eficacia de los mecanismos preventivos, argumentando que siempre pueden ser trasgredidos por la mala fe pero siempre se apela a un control informal pero efectivo que es el control social.

En cuanto a las tareas pendientes para seguir avanzando en la provincia, destacó la necesidad de una amplia reforma del Estado, una mayor eficiencia y transparencia y un efectivo acceso a la información por parte de los ciudadanos.

El Ing. Nicolás Gómez presentó la experiencia del proceso de desarrollo e implementación del Sistema Informatizado de Declaraciones Juradas de los funcionarios públicos que llevó adelante la OA.

Este sistema cumple dos fines: investigativo y preventivo. En cuanto al primero, las declaraciones juradas sirven para controlar la evolución patrimonial de los funcionarios en la búsqueda de posibles casos de enriquecimiento ilícito y de posibles casos de incompatibilidades y conflictos de intereses. Con relación a los fines preventivos, el sistema responde a las disposiciones de la CICC, que en su capítulo 3º incluye a los sistemas de declaraciones de activos y pasivos de los funcionarios públicos como una herramienta válida de prevención aumentando los costos de comportarse corruptamente. De este modo el funcionario potencialmente corrupto sabrá que está ante la posibilidad cierta de que su declaración sea revisada y que no pueda justificar su incremento patrimonial.

Previamente a la informatización, el anterior sistema (que recibe la OA de parte de la Oficina Nacional de Ética Pública) estaba basado en formularios tipo papel; cada declaración constaba en promedio de 40 carillas por funcionario y debían hacerse tres copias por cada declaración. Se necesitaban muchas personas para organizar esa información por lo que apenas se llegaba a realizar el control formal de las declaraciones y no el control de contenido. El grado de error era muy alto y era imposible cruzar informaciones con otras fuentes. “A pesar de que las declaraciones juradas son de carácter público por ley, el acceso a ellas no era nada fácil para la sociedad civil y la prensa ya que era hasta difícil encontrarlas”. Además era un sistema costoso. Ante esta situación, se toma una decisión estratégica importante: se decide desarrollar la informatización del sistema.

El nuevo sistema informatizado de administración de las declaraciones juradas es un software amigable y todas las DDJJ están contenidas en un servidor de la OA, logrando centralización informática y descentralización operativa. La sección reservada, en soporte papel, queda en guarda de cada uno de los departamentos de Recursos Humanos de cada organismo. Los controles automatizados de la base de datos son sistemas que permiten detectar anomalías en las declaraciones. Entre los valores agregados del nuevo sistema se destaca el alto nivel de cumplimiento (cercano al 99%), el bajo nivel de rechazo y la drástica disminución de costos, pero especialmente el incremento en la capacidad de análisis e investigación, ya que pueden cruzar esta base de datos con otras. A la vez se cumple con un objetivo central para la OA, que es el de facilitar el acceso al público.

En lo que hace al liderazgo de la OA en el desarrollo de estos sistemas se mencionó que la OA asiste a otras jurisdicciones y países en la formación de sistemas semejantes. Por ejemplo dijo que “la Oficina está transfiriendo la experiencia y el software a la provincia de Buenos Aires y hay proyectos con otras provincias y a nivel internacional con Honduras, Guatemala y República Dominicana”.

El **Dr. Juan Carlos Duré** analizó la operatividad del enriquecimiento ilícito como figura penal y su utilidad como herramienta de lucha contra la corrupción, identificando sus fortalezas y debilidades y planteando alternativas para mejorarlo.

La Dirección de Investigaciones de la Oficina Anticorrupción (DIOA) ha observado como un hecho muy positivo que las organizaciones civiles y el periodismo sean quienes han pedido mayor cantidad de copias de declaraciones juradas. La Oficina alienta que esto suceda para que las declaraciones juradas definitivamente se conviertan en herramientas para combatir la corrupción.

La sanción del enriquecimiento ilícito sirve como disuasivo, pero la tarea de DIOA se focaliza más en analizar cuáles fueron las causas en cualquier tipo de delito que favorecieron una defraudación contra el Estado, cuáles fueron los controles que fallaron y cuáles son las herramientas que se pueden incorporar al sistema y que permitan prevenir estos hechos.

El Dr. Duré comentó que el tipo penal de enriquecimiento ilícito es del año 1964. “Actúa como un indicador primario de posibles conductas de corrupción siendo una figura subsidiaria de otras conductas que no se pueden probar. Debido a dificultades en la propia tarea de investigación, se recurre a la figura del enriquecimiento ilícito, pero lo ideal sería que esas conductas, defraudaciones, sobornos y acciones ilegales pudieran ser probadas”, relató el Dr. Duré. Aún cuando no todas las legislaciones del mundo la contemplan, la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) la incluye. De este modo, las DDJJ se utilizan como herramienta de investigación para hacer un seguimiento objetivo del patrimonio de los funcionarios.

Existe una gran cantidad de obstáculos que dificultan las investigaciones en esta materia, afirmó el Dr. Dure; “la DIOA se enfrenta con fuertes restricciones legislativas para acceder a información bancaria, dado que la Ley de Entidades Financieras establece el secreto bancario, lo cual atenta contra el acceso a la información sobre los movimientos de las cuentas de los funcionarios, herramienta esencial para determinar el enriquecimiento. Otros obstáculos significativos son la ausencia o insuficiencia de los registros informatizados, la deficiente cooperación interjurisdiccional y la cooperación internacional restringida, ya que el enriquecimiento ilícito no es una figura penal reconocida por todas las legislaciones del mundo, sobre todo en los centros financieros, lo cual también dificulta las investigaciones”. El expositor enfatizó en la necesidad de promover la capacitación específica de investigadores y crear un equipo interdisciplinario que pueda llegar a buscar las herramientas necesarias para poder progresar en este tipo de investigaciones.

Existen tres tipos de conductas típicas que se vinculan con las declaraciones juradas: la omisión de presentación de declaraciones juradas, la omisión de consignar datos y el enriquecimiento ilícito.

Con respecto a los obstáculos que plantea el tipo penal, es evidente la escasez de condenas: desde 1964 sólo se registraron cuatro condenas a nivel nacional o federal. “La DIOA considera algunas alternativas de solución a este problema tales como modificar el tipo penal, hacerlo más operativo, que cumpla una función, o sustituirlo por otro tipo de sanciones, por ejemplo, administrativas, que contemplen alguna forma de decomiso con respecto al dinero. También es necesario apuntar al mejoramiento de

la legislación para que tienda a una mayor transparencia, promover un mayor control del financiamiento político, dotar de más herramientas a los organismos de control y ampliar la participación a organizaciones no gubernamentales”, explicó el Dr. Duré.

Entre las adecuaciones que la conducta típica de enriquecimiento ilícito debería sufrir, se encuentra: adecuar nuestra legislación interna a las convenciones internacionales sobre la materia, tener un plazo de prescripción más amplio para los delitos cometidos por funcionarios, no bajar los estándares de prueba y establecer una inversión de la carga de la prueba que brinde la posibilidad de un decomiso rápido. La OA intenta focalizar principalmente estas adecuaciones centrándose en el decomiso y la protección de testigos.

## Puntos destacados

- ◆ Importancia del proceso de informatización del Sistema de Declaraciones Juradas Patrimoniales de funcionarios de la Administración Pública Nacional, especialmente traducido en la disminución del margen de error en la confección del formulario y la posibilidad de cruzamiento de bases de datos.
- ◆ Utilización de la Declaración Jurada como herramienta principal de detección de delitos contra el Estado, como el enriquecimiento ilícito.

# La transparencia como condición de la eficiencia: Mecanismos de control en Contrataciones Públicas

## Presentación

La finalidad de este panel fue intercambiar diferentes experiencias sobre mecanismos de control de la corrupción y herramientas de transparencia en las contrataciones públicas.

## Expositores

- ◆ Dra. Vanesa Del Boca, de la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia de la Oficina Anticorrupción de la Nación.
- ◆ Ing. Jorge Panella, Presidente de la Cámara de la Construcción de la Provincia de Mendoza.
- ◆ Dr. Marcelo Colombo, Coordinador de Investigaciones de Negociaciones Incompatibles de la Dirección de Investigaciones de la Oficina Anticorrupción de la Nación.
- ◆ Dr. Fernando Simón, Coordinador del Programa de Administración Civil de las Fuerzas Policiales y de Seguridad de la Nación.
- ◆ Dr. Luis Juez, Intendente de la Ciudad de Córdoba.
- ◆ Dr. Mario Rejtman Farah, Presidente de Fundación Poder Ciudadano.

## Resumen de las exposiciones

La **Dra. Del Boca** definió el objetivo principal de la DPPT, que consiste en diseñar e implementar políticas de transparencia en las contrataciones públicas, a fin de mejorar el perfil, optimizar el gasto de fondos públicos y prevenir hechos de corrupción. El perfil de las contrataciones mejora mediante la participación de las organizaciones no gubernamentales, de los interesados, de posibles oferentes, de organizaciones —gubernamentales o no— con conocimientos técnicos o científicos, asociaciones de usuarios y consumidores, en la confección de pliegos de bases y condiciones, procurando un mayor control en las etapas críticas de la contratación. Pa-

ra la optimización del gasto de fondos públicos es importante tanto la apertura de la contratación a un mayor número de oferentes, propiciando la competencia de los participantes, como la realización de planes anuales de compras en los organismos del Estado, para prever qué bienes y servicios serán utilizados el año entrante. También se contribuye a la optimización de los gastos públicos mediante la aplicación de normas que regulan las contrataciones consolidadas, a través de las cuales se logra unificar en una sola licitación varias contrataciones con idéntico objeto contractual y con destino a dos o más ministerios, consagrando de este modo el principio de economía procesal. Otra figura contemplada en el plexo normativo, ocasionalmente aplicada por los organismos es la orden de compra abierta que posibilita comprometer el gasto solo por la parte efectivamente utilizada por cada organismo, es decir por el monto consignado en cada solicitud de provisión. Ambas normas se hallan previstas en el Decreto 1023/2001 que rige las contrataciones del Estado a nivel nacional.

La Dirección de Transparencia, diseña e impulsa reglas de transparencia y eficiencia que se incluyen en los proyectos normativos de contrataciones públicas, interviene en procedimientos de selección con distinta fuente de financiamiento, suscribe convenios de asistencia y cooperación en materia de contrataciones con entes centralizados, descentralizados, provincias, municipios y realiza estudios de diagnóstico para detectar vulnerabilidades en los procedimientos de contratación.

Antes de desarrollar en detalle cada una de las tareas y experiencias de la Dirección, consideró conveniente aportar como dato significativo que del monto total del presupuesto nacional consolidado del año 2003 (65 mil millones de pesos), el 5% de ese monto total (3 mil millones de pesos) había sido destinado al gasto en bienes y servicios. Cifra que aclaró, no contempla los gastos originados por obras públicas, sueldos de personal, viáticos, transferencias, cajas chicas, fondos rotatorios, ni tampoco obras públicas, bienes y servicios contratados con fondos de financiamiento externo.

Entre los proyectos normativos en los que la Oficina tuvo participación mencionó el reglamento de contrataciones del PAMI y la discusión actual del proyecto de Reglamentación del Decreto Delegado 1023/2001 que rige las contrataciones públicas.

La OA intervino en los siguientes procedimientos de contratación:

Licitación Pública del servicio de comidas del Complejo Penitenciario N° 1 de Ezeiza, donde se evitó el posible direccionamiento del pliego y se produjo un ahorro total de \$2.000.000.

Licitación Pública del Servicio Postal del Ministerio de Justicia, Seguridad y DDHH, donde se evitó que el servicio se convierta en monopóli-

co, impidiendo que la parte contratante quedara cautiva de un solo prestador y logrando un ahorro total de \$793.000 por año.

Entre las contrataciones que aún no están adjudicadas, mencionó la intervención en la Licitación Pública Internacional para el Procesamiento de Datos Sísmicos de la Plataforma Continental Argentina, financiada mediante crédito del Proyecto de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en la que la Dirección se desempeña como veedor de todo el procedimiento de contratación.

La expositora hizo hincapié en un estudio exploratorio realizado por la OA en el año 2001 para detectar irregularidades en los procedimientos de contrataciones. Como resultado de ello se comprobaron irregularidades en los procedimientos de contratación en las siguientes etapas:

#### Detección de necesidades, elaboración de pliegos de base y condiciones y publicidad de llamados

Ejemplos:

- a) No se cumple con los programas de compras anuales. Se repiten cantidades de bienes y servicios de anteriores licitaciones o se solicita mayores cantidades a las requeridas por temor a no obtener lo solicitado.
- b) Falta de control de stock y desactualización del inventario.
- c) Los encargados de elaborar los pliegos de bases y condiciones cumplen con los requisitos formales pero limitan el principio de competencia y concurrencia mediante la inclusión de cláusulas particulares o especificaciones técnicas dirigidas a una empresa o grupo de empresas.
- d) Se repiten pliegos de anteriores licitaciones o se transcriben presupuestos informativos, catálogos o folletos de determinadas firmas o productos.
- e) La falta de publicación en otros medios de difusión tales como Internet, asociaciones, colegios, cámaras u otros entes que nucleen empresas proveedoras o profesionales vinculados al objeto de que se trata.

## Evaluación y Selección de ofertas

Ejemplos:

- a) La falta de fundamentación clara, detallada y precisa en la evaluación de las ofertas que servirá de base para el acto administrativo de adjudicación del contrato, circunstancia que se estima crítica dado que estas dos instancias constituyen los puntos neurálgicos para la toma de decisión final en un procedimiento de selección efectuado por la Administración Pública.
- b) No se utilizan procedimientos de doble sobre, que sometan cuestiones técnicas, contables o de antecedentes societarios a una precalificación inicial mediante parámetros de evaluación objetivos, claros e imparciales, aislados del conocimiento del precio, que precisamente se pospone para la segunda apertura.

### Control y seguimiento de la ejecución del contrato

Ejemplos:

La entrega de bienes en cantidades y calidades inferiores a las contratadas e incumplimientos en la ejecución de servicios, retrasos en los planes de trabajo de las obras y la falta de aplicación de sanciones a los incumplidores.

Finalmente, la Dra. Del Boca adelantó que en la actualidad la Dirección se halla abocada al diseño y planificación de un mapa de riesgo de las contrataciones públicas a efectos de sondear posibles áreas críticas en los trámites afines a esta materia. Para su elaboración se tomará en cuenta como referencia los informes de los organismos de control (Auditoría General de la Nación, Unidades de Auditoría Interna, Sindicatura General de la Nación), y se utilizará también, información disponible en organismos públicos y en la Oficina Nacional de Contrataciones.

El **Ing. Jorge Panella** expuso el punto de vista del sector empresario de la construcción con respecto a la transparencia y corrupción en Mendoza. Consideró que la transparencia es “condición ineludible y fundamental” para la eficiencia del Estado. Definió tres tipos de corrupción: la estructural, la coyuntural (del gobierno de turno) y la espontánea. El expositor advirtió que desde el sector empresario no perciben que en Mendoza esté instalada la corrupción estructural. Las razones de que Mendoza sea “bastante transparente” fueron identificadas con los mecanismos de control que fija la Constitución provincial. Esos organismos o institutos de control

con rango constitucional y de buen desempeño son: el Fiscal de Estado, el Tribunal de Cuentas, el Contador General y el Tesorero General provinciales. En resumen, afirmó: “Lo que hace que podamos considerar que las contrataciones en Mendoza son transparentes es la permanencia de los funcionarios en sus cargos y la seriedad de la gestión”.

Destacó el rol de las distintas organizaciones de la sociedad civil mendocina, ya que demuestran la voluntad de trabajar para mejorar la calidad de vida de Mendoza. En tal sentido, narró la experiencia de la “Agenda de los Mendocinos”, un grupo de trabajo de diferentes asociaciones civiles, profesionales, empresarias y ONG, que propuso una serie de proyectos de ley destinados a mejorar la eficiencia de Mendoza. Entre esos proyectos figuran la Ley de Responsabilidad Fiscal, la Ley de Transparencia en la información pública, Ley de Reforma Política y la Reforma del Estado (para generar una carrera administrativa).

El **Dr. Marcelo Colombo** expuso el modo en que la OA aborda jurídicamente las irregularidades que aparecen en el marco de los procesos de contrataciones públicas, utilizando las herramientas del Código Penal. “Casi no existe jurisprudencia penal a nivel federal sobre sentencias condenatorias para el funcionario público por incumplimiento de los deberes de funcionario público y por negociaciones incompatibles. El sistema judicial no opera de manera eficaz en este tema y la razón de tal ineficacia es que se está otorgando un estándar probatorio a los hechos de corrupción mucho más elevado del que se le otorga a los delitos convencionales”, explicó el Dr. Colombo.

La regla general para las contrataciones públicas es la licitación pública, y las irregularidades que pueden surgir son:

1. *Utilización impropia de excepción de urgencia para acceder a una contratación directa*: Los motivos de urgencia y emergencia deben estar expresamente documentados en el expediente administrativo, ya que la contratación directa opera con reglas poco transparentes. En el marco de las contrataciones directas es donde se pueden encontrar expedientes administrativos que intentan beneficiar a una empresa. Otra vía que se utiliza para eludir la licitación pública y acceder a la contratación directa es usar topes legales que establecen las leyes en relación a los montos bajo los cuales es posible acceder directamente. El monto tope actual para acceder a la contratación directa es 75 mil pesos. Lo que comúnmente suele hacerse es fraccionar intencionadamente contrataciones que tendrían que ser únicas.

2. *Simulada participación de empresas competidoras*: “Muchas veces las invitaciones no se cursan. En los expedientes administrativos está la nota de envío y la invitación a determinada empresa pero no hay ninguna constancia de recibo de esta nota”. Otras veces se observan idénticos modelos de respuesta a las invitaciones, lo que sugiere la falsificación del modelo de respuesta; y también se observan falsificación de cotizaciones, o logotipos de empresas en notas, que son fraguados para tratar de cumplir el requisito formal de concurrencia.
3. *Incumplimiento al sistema de precio testigo*: la obligación de que la SIGEN se expida sobre el precio testigo es muy importante a la hora de tratar de evitar los sobrepuestos en la contratación. Este dictamen de la SIGEN puede cumplir un efecto disuasivo para que las autoridades públicas al contratar tengan un valor tipo o un parámetro como para no apartarse de éste en la contratación. Si el precio de la contratación es superior al que SIGEN sugiere o tiene en realidad, ese sería un “semáforo rojo” que se debería tener en cuenta.
4. *Colusión de empresas*: sucede cuando un mismo pool de empresas simula competir pero en realidad lo que está haciendo es repartirse los beneficios de cada una de las contrataciones. Es bastante difícil de probar, porque se trata de acuerdos que se hacen en la esfera privada y además, para que estos acuerdos se realicen en la esfera privada de manera reiterada, se necesita una autoridad pública que convoque siempre a las mismas empresas. La manera de abordar la colusión de empresas es tratar de ver también si las empresas son habitualmente contratistas del Estado o si fueron empresas constituidas para la ocasión. Acudiendo a la IGJ se puede saber la fecha de constitución de la empresa, o haciendo un relevamiento de las declaraciones impositivas se puede descubrir que tal vez esta empresa no trabajó nunca en el rubro cotizado.
5. *Especificaciones técnicas insuficientes en los pliegos de contratación*: Cuando las contrataciones han sido dirigidas, con los pliegos de contratación pueden suceder dos cosas: que sean demasiado específicos y muy dirigidos, o que las especificaciones técnicas sean absolutamente insuficientes, inclusive para cotizar. Otra irregularidad conexas con las especificaciones técnicas insuficientes, es la de los llamados precios globales: las empresas facturan a nivel general generando que se gaste de más. Cuando los precios son globales, sobre todo cuando las especificaciones son insuficientes, es difícil abordar la cuestión de los daños al Estado.

6. *Caos administrativo*: los expedientes administrativos que contienen a las contrataciones deberían seguir formalismos que están contenidos en la Ley de Procedimientos Administrativos, así como estar foliados y seguir un orden para poder seguir la historia de la contratación. Sucede que los expedientes no se llevan correctamente, porque no tienen un orden y faltan o no agregan datos que son necesarios u obligatorios, o directamente desaparecen expedientes.

En resumen, determinar estas irregularidades sirve tanto para el campo de investigación como para el campo de la prevención, dado que son insumos necesarios para que la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia pueda diseñar políticas que eviten la producción de estos hechos.

Al referirse a la cuestión penal mencionó tres estados de situaciones que pueden darse en las contrataciones:

- Abuso de funciones: cuando el funcionario actúa fuera del marco legal aprobado, entonces, tiene una figura penal (Art. 248/249 del Código Penal) que es incumplimiento de los deberes de funcionario público, al ser un delito de tipo doloso hay que probar que el funcionario conocía y quería realizar los actos contrariamente a lo que la ley ordenaba. Se debe tratar de probar cuántas omisiones o cuántos datos objetivos el funcionario realizó mal.
- Negociaciones incompatibles con la función pública: situación que se da cuando al abuso de funciones se le puede adosar *el direccionamiento de la contratación*. Esta figura penaliza a aquél que se interesa de una manera particular en función de un interés particular, dentro del interés de negociación de la administración pública.
- Daño económico.

Si se pueden probar estas tres situaciones, la figura penal que encuadraría típicamente sería el Art. 174 del Código Penal con el nombre de “Administración Fraudulenta en Perjuicio del Estado”.

Por último, el expositor se refirió a los obstáculos o dificultades que la OA encuentra para una investigación judicial de casos de corrupción en las contrataciones públicas: “Los investigadores generalmente son penalistas, pero deben acudir a especialistas en derecho administrativo para que digan cuál es el marco legal que se le aplica a una determinada contratación por lo que resulta difícil determinar el marco legal aplicable a las contrataciones”.

La determinación de sobrepuestos es bastante difícil, hay una sobrestimación del valor de peritaje contable, es decir, se le impone a los contadores opiniones sobre condiciones ajenas a su disciplina, por ejemplo sobre la contratación de determinados elementos de vidriería o sanitarios,

etc. Lo que en realidad habría que hacer es llamar a esas empresas del rubro y preguntarles cuánto pueden licitar bajo esos ítems.

Existe una sobrestimación del valor de la instrucción ya en el proceso penal, esto en realidad no está directamente relacionado con las contrataciones públicas pero hace al marco general de cómo se llevan adelante los hechos de corrupción ante la justicia. La instrucción ha funcionado, por lo menos en lo que es la justicia federal, como un verdadero “cuello de botella” impidiendo que las causas puedan llegar al Tribunal Oral, donde se desarrolla el juicio penal propiamente dicho.

El **Dr. Fernando Simón** relató la experiencia de administrar las compras y contrataciones de las fuerzas de seguridad federales con el Programa de Administración Civil de las Fuerzas de Seguridad Federales, que abarca aproximadamente a 60.000 hombres, entre 1000 y 1200 contrataciones anuales, y entre \$400 y \$500 millones en contrataciones de bienes y servicios.

Se identificaron tres puntos críticos del procedimiento de contrataciones:

1. *Requerimiento*: Al analizar el requerimiento hecho por un organismo respecto de un bien o un servicio a obtener se pueden distinguir dos grandes peligros: que el requerimiento no se haga en función a la necesidad sino al producto y que haya falta de planificación de las necesidades. Con respecto a los requerimientos “hay que hacer un procedimiento casi pedagógico porque puede ser que ni siquiera haya mala intención; simplemente que ese producto le haya gustado al encargado de efectuar el requerimiento”. Sobre la falta de planificación afirmó que, de existir un plan de necesidades se podría avanzar en las contrataciones consolidadas e impedir la urgencia.
2. *Pliego*: Se distinguen dos partes: el pliego de bases y condiciones generales y particulares, que debe ser sencillo, claro y autónomo ya que “es ley para las partes”; y las condiciones técnicas del pliego, donde se encuentran mayormente los direccionamientos de las contrataciones.
3. *Difusión y participación en la contratación*: Se identificaron como condiciones claves para el éxito de una contratación la participación amplia de organismos del Estado y de empresas, utilizando dos herramientas: la invitación permanente y la publicación de todos los pliegos en Internet, a partir de lo cual los mismos interesados en participar en la cotización con sus ofertas son los que detec-

tan direccionamientos. En cuanto a la difusión, deben evitarse las urgencias.

La transparencia es fundamental y es condición de la eficiencia. Con transparencia tenemos mayores probabilidades de éxito en las contrataciones y bajamos costos, pero además con eficiencia se cumple el objetivo principal de los organismos, tener a tiempo lo que necesitan sin ningún tipo de trabas. Hay que planificar para evitar la urgencia, evitar el secreto, detectar claramente las necesidades, poder planificar, y dar muy amplia participación a las empresas, al sector público y al tercer sector.

El **Dr. Mario Rejtman Farah** inició su exposición refiriéndose a una estadística mediante la cual se observa que de 1300 millones de pesos gastados en compra de bienes y servicios no personales, solo 400 millones se habían comprado por el régimen general y de esos 400 millones sólo el 11% se había comprado por licitación pública, aún cuando el principio general establecido por ley es el de compra por licitación pública.

Así, el problema de la corrupción no es un problema exclusivamente estatal sino que implica a toda la sociedad, desde las universidades que deben estudiar y analizar el problema, a los periodistas y los medios de comunicación que deben denunciarlo e instalarlo en la agenda pública. También involucra al sector empresario, que se beneficia de este tipo de prácticas así como a la gran parte de los ciudadanos que tarde o temprano se ven perjudicados. “Por lo tanto, para poder revertir este problema no basta con sancionar leyes, sino que hay que verlo sistémicamente, ya que erosiona la democracia, al facilitar que los funcionarios financien sus campañas políticas a través de dineros obtenidos mediante contrataciones públicas irregularmente adjudicadas, derivando en una manifiesta desconfianza de la sociedad en sus instituciones. Y erosiona por supuesto la economía, al impedir la generación de mercados competitivos, comprando mal, obteniendo el Estado productos deficientes y, en consecuencia, impidiendo el desarrollo”, afirmó el Dr. Rejtman Farah.

“Si ponemos al Estado solo como responsable único de la transparencia, podemos equivocarnos. De allí la importancia de las medidas preventivas que “iluminan” cuestiones y prácticas que se propagan en condiciones de oscuridad y falta de transparencia. Y esa luz, es el mejor modo de prevenir estas cuestiones, ya que viene de la mano de la participación social”, señaló el expositor y prosiguió comentando algunas experiencias de participación social:

- Prevenir las prácticas corruptas y la ineficiente gestión de los recursos públicos por parte de los actores involucrados en la contratación pública, mediante la aplicación de herramientas y mecanismos de

transparencia en las instancias críticas de todo procedimiento de selección: detección de necesidades, elaboración de Pliegos de Bases y Condiciones, publicidad del llamado a contratación, evaluación y selección de oferentes, adjudicación y ejecución del contrato.

- En Capital Federal se está construyendo una línea de subte que va desde Pompeya a la Facultad de Derecho. El proyecto original preveía que iba a ir de Pompeya a Recoleta, proyecto en el que la tasa de retorno para la empresa inversora era alto, porque tiene más caudal y flujo de pasajeros. Se hizo una audiencia pública y se discutió públicamente la traza, resolviéndose modificar, pese a que para la compañía representara un perjuicio porque la tasa de retorno de la inversión iba a ser más lenta.
- En el municipio de Morón el Intendente, Martín Sabatella, decidió hacer una discusión pública en el proceso de adjudicación de la contratación para la recolección de residuos, sobre cuáles iban a ser las condiciones del pliego y la licitación. Como resultado el Municipio de Morón ahorró 13.000.000 de dólares.
- Recientemente, el Ministro de Educación Lic. Daniel Filmus decidió transparentar el proceso de compra de libros más grande que tiene el país. No quería que tuviera ningún inconveniente ya que implicaba más de 40 millones de pesos, entonces llamó a participar a la sociedad civil y al mercado. Este proceso participativo y consultivo quedó filmado y como resultado no hubo una sola denuncia de actos de corrupción.

Como conclusión, sostuvo que el problema de la corrupción en las contrataciones públicas se soluciona “iluminando y discutiendo, con participación social y presión social. Identificando los riesgos y modificando los sistemas esto se va poder solucionar”.

El **Dr. Luis Juez** justificó su presencia en el seminario haciendo un repaso de sus experiencias en distintos cargos públicos a lo largo de 20 años de su vida profesional. En ese relato se fueron deslizado algunas observaciones valiosas con respecto al problema de la corrupción y se identificaron los problemas que enfrenta actualmente como intendente de la Ciudad de Córdoba.

En 1996, durante su desempeño como diputado provincial, renunció a su banca por estar en desacuerdo a una medida de equiparación salarial de los legisladores provinciales con los jueces del Superior Tribunal de Justicia de la provincia, que significaba un aumento considerable de la dieta de los legisladores.

Luego fue convocado por el Gobernador de Córdoba para ser el primer Fiscal de Control Anticorrupción de la Provincia, instituto creado conjuntamente con una serie de medidas que lo convencieron de la genuina convicción de la gestión del Gobernador por querer combatir la corrupción. Finalmente surgieron problemas con la gestión política de la Provincia, precisamente por sus investigaciones, que culminaron en el pedido de su renuncia. Según sostuvo el Dr. Juez, en el transcurso de su gestión como Fiscal Anticorrupción (un año y ocho meses) no pudo lograr “que un solo funcionario fuera simplemente citado para preguntarle puntualmente, por ejemplo, si el Fiscal de Estado, persona poderosa y mano derecha del Gobernador, había retirado 450.000 dólares en plena vigencia del corralito de una cuenta personal”.

Posteriormente, el Dr. Juez conformó un partido político independiente y accedió a la intendencia de la Ciudad de Córdoba con el 65% de los votos. Actualmente, en ese cargo, encuentra grandes dificultades a la hora de contratar. Por ejemplo, relató una experiencia reciente de una obra de desagües en la ciudad, vital para evitar inundaciones en la temporada de lluvias. “Hicimos 8 licitaciones de obras públicas y todas se declararon desiertas debido a que los pliegos no incluían códigos de actualización. Al recurrir a la sociedad civil, reunido con la Cámara de la Construcción, se les preguntó si la intención era que el gobierno violara la ley de contratación, recibiendo como respuesta que en un país con espiral inflacionario nadie se iba a presentar en ninguna licitación sin códigos de actualización. Por otro lado, otra parte de esa sociedad civil, los vecinos, opinaban “y pague, Juez, págueles lo que le piden, pero háganos los desagües”. Ante esta respuesta concluí que la sociedad no está madura aún y que por lo tanto seminarios como este son fantásticos para promover la cultura de la transparencia. Sin embargo, también fue la participación de la sociedad civil, la que presionó para que los funcionarios de la capital de la provincia de Córdoba presentaran y publicaran sus declaraciones juradas, y firmó con Poder Ciudadano un convenio inmediatamente después de asumir en su cargo, para que le realicen auditorías cada 6 meses.

## Puntos destacados

- ◆ Es necesario un correcto manejo de los “tiempos” del Estado en base a una planificación estratégica adecuada, evitando las situaciones de “urgencia” que provocan la “necesidad” de saltar los pasos formales de los procedimientos establecidos.

- ◆ Desde el sector privado se insta al Estado a hacer más eficiente la gestión y disminuir las prácticas burocráticas, en pos de evitar el surgimiento de “desviaciones” en los procesos de licitación pública y actuar contra la institucionalización de la corrupción.
- ◆ Promover la eficacia al interior del Poder Judicial otorgando, por ejemplo, estándares probatorios menores para casos de corrupción, de modo que la instancia de instrucción en los juzgados federales no actúe como “cuello de botella” en las investigaciones de este tipo.

# Transparencia en la gestión pública: Acceso a la Información

## Presentación

Como objetivo de esta mesa se planteó el debate en torno al acceso a la información como derecho constitucionalmente reconocido y la necesidad de reglamentar su ejercicio, de modo de garantizar su efectivo goce por parte de la ciudadanía, incorporando al debate la visión de los medios de comunicación y de las organizaciones no gubernamentales.

## Expositores

- ◆ Dra. Laura Geler, Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia de la Oficina Anticorrupción de la Nación.
- ◆ Sra. María Inés Álvarez, Responsable del Área de Desarrollo Cívico Cultural de la Fundación El Ágora de la Provincia de Córdoba.
- ◆ Sr. Marcelo Torres, Periodista, Canal 9 de Mendoza, Programa político “Opinión”.
- ◆ Lic. Natalia Torres de Fundación CIPPEC, Buenos Aires.
- ◆ Dr. Nelson Castro, Periodista.



*De izquierda a derecha: Laura Geler, María Inés Álvarez, Marcelo Torres, Natalia Torres y Nelson Castro.*

## Resumen de las exposiciones

La Dra. Laura Geler presentó la temática del acceso a la información pública desde la perspectiva de la Oficina Anticorrupción de la Nación, desarrollando su exposición en cuatro etapas:

1. Beneficios de una ley de libre acceso a la información.

Para la OA hay necesidad de una ley que reglamente el ejercicio del derecho constitucional de libre acceso a la información pública, dado que permitirá una eficiente rendición de cuentas por parte de las autoridades públicas; ayudará al ejercicio de otros derechos constitucionales como los mecanismos de democracia participativa incluidos en la Constitución, por ejemplo la consulta popular; fortalecerá el debate público y aumentará la credibilidad en las instituciones públicas.

La necesidad de tal ley se justificaba tan solo por tratarse de un derecho constitucionalmente reconocido, al incorporar nuestra Constitución, en su artículo 75 inciso 22, tratados internacionales que reconocen específicamente el derecho de acceso a la información pública, “a través de regular el derecho de libertad de expresión; entendido como la posibilidad de buscar, recibir y difundir cualquier tipo de información e ideas”. Agregó también que el Art. 38 de la Constitución regula la actividad de los partidos políticos y reconoce expresamente, respecto de los partidos políticos, el derecho a acceder a la información como así también conocer su patrimonio y sus formas de financiamiento. También señaló que los Art. 39 y 40 de la Constitución Nacional regulan el derecho de iniciativa popular y la consulta popular, a lo que comentó que “si la ciudadanía no tiene un pleno conocimiento de toda la situación o de todas las circunstancias que rodean a una determinada situación, no va a poder tener un juicio objetivo, necesario para poder ejercer estos derechos”.

2. Características que debe contener tal ley de acuerdo a la Oficina.

Las características de una ley de acceso a la información pública, que garantice el derecho constitucional en cuestión, son las siguientes:

*Legitimación activa amplia.* Toda persona física o jurídica y sin necesidad de acreditar ningún interés, tiene que poder acceder a la información.

*Legitimación pasiva también amplia.* Comprendiendo a todos los órganos y poderes que componen el Estado Argentino, como así también organismos privados que cuentan con información de im-

portancia pública, como puede ser una empresa prestataria de servicios públicos o una organización no gubernamental que administre dinero del Estado para implementación de políticas”.

*Las autoridades obligadas deben poner a disposición de los ciudadanos la información generada por el sector público.* Correlativo directo del principio de publicidad de los actos de gobierno

*Plazos breves de respuesta ante una solicitud de información.* Dado que la administración al no contestar o dilatar el tiempo de respuesta genera una pérdida del interés por parte del ciudadano de recibir esa información.

*Establecer recursos judiciales aptos.* Ante la respuesta de la Administración, negativa, parcial o ambigua, el vencimiento del plazo o la simple ausencia de respuesta, se debe contar con la posibilidad de reclamar ante un órgano judicial.

*Establecimiento de responsabilidades.* Pueden ser responsabilidades administrativas, civiles o penales. Se busca con esto generar incentivos que disuadan la política del secreto que existe en la Argentina. Las responsabilidades penales podrían quedar configuradas dentro de la figura de incumplimiento de los deberes de funcionario público.

*Desarrollo de un sistema de archivos.* Una ley de acceso a la información no puede ser una ley aislada, sino que tiene que estar acompañada de otras leyes, como ser una ley de archivo, que establezca un criterio uniforme de archivo

*Restricciones específicamente determinadas por ley.* De modo de evitar posibles abusos de las excepciones y que se termine vulnerando el derecho de acceso a la información.

3. Situación actual en relación a la CICC.

En la actualidad, Argentina cumple, en cierta medida, con lo establecido en la CICC respecto a este tema y cumple con la recomendación realizada en su momento por el Comité de Expertos que evaluó la implementación argentina de la Convención. En diciembre de 2003 se sancionó sobre la base del Proyecto de ley de la Oficina Anticorrupción, el Decreto 1172 que, entre los cinco reglamentos que aprueba, incluye el Reglamento General del Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Nacional. Restaría ahora lograr la sanción de una ley de acceso a la información que obligue a los tres poderes del Estado.

4. Proceso de elaboración del Proyecto de Ley de Libre Acceso a la Información Pública que cuenta con media sanción en el Senado.

El mecanismo mediante el cual se arribó al texto definitivo que está en tratamiento en el Congreso Nacional es conocido como Elaboración Participada de Normas (EPN) y consiste en la redacción de un proyecto de ley (sobre la base de antecedentes internacionales en la materia y proyectos ya presentados en la Argentina); su difusión por diarios y las páginas de internet del Ministerio y de la Oficina Anticorrupción, la realización de talleres de trabajo y de reuniones con personalidades reconocidas en la materia que aportaron y enriquecieron los comentarios desarrollados en los talleres. Toda esta información fue recopilada por un grupo de profesionales de la OA, miembros de ONG y constitucionalistas, y se llegó a la elaboración del proyecto definitivo. En el mismo se establece que se entiende por información pública todo documento que haya sido elaborado por los actores obligados, cualquiera fuera el soporte, escrito, grabado u otro que la información presente. Algunos puntos destacados de ese proyecto, regido por el principio de informalidad, son: la gratuidad del sistema, solo en caso de solicitar una reproducción de la documentación se debe pagar; que la denegatoria debe ser por acto fundado y que en caso de silencio o ambigüedad se entenderá que existe negativa a brindar la información, quedando abierta la posibilidad de interponer una acción de amparo; y que el plazo previsto para responder el pedido es de 15 días hábiles.

Desde la Oficina Anticorrupción se espera que la ley sea sancionada incluyendo estos elementos básicos, mínimos e indispensables y que se haga una difusión para que la gente tenga verdadero conocimiento del derecho, para esto es necesaria una capacitación efectiva, tanto de la ciudadanía y del periodismo, como de los funcionarios.

La Sra. **María Inés Álvarez**, de la Asociación Civil El Ágora, relató una experiencia de su organización en un caso práctico en la Provincia de Córdoba. La experiencia fue presentarse ante la Justicia de Córdoba invocando la figura de “*Amici Curiae*” en una causa que enfrentaba al diario La Voz del Interior contra el ERSEP, organismo provincial regulador de los servicios públicos, a raíz de un pedido de acceso a la información denegado bajo fundamentos absurdos. Esta figura permite a cualquier ciudadano manifestarse y que su opinión sea tenida en cuenta en cualquier causa siempre que invoque alguna pertinencia respecto al tema judicializado y justifique no estar relacionado con ninguna de las partes en litigio. Esta participación es sin costas, con lo cual no daña la participación ciudadana

al no implicar ningún gasto extra. La Fundación El Ágora logró establecer una comunicación con la justicia no desde un lenguaje jurídico, sino desde un lenguaje ciudadano. Este canal de comunicación que lograron establecer es de un valor formidable, dijo la expositora. De esta experiencia destacó importantes lecciones: en primer lugar, la articulación entre distintas organizaciones, ya que fueron tres las organizaciones civiles que se presentaron como “amigos del juez”, SEDA, INECIP-Córdoba y El Ágora, y luego articular con un poder que nunca imaginaron que se podría hacer.

El periodista **Marcelo Torres** sostuvo que hablar de transparencia en la gestión pública y derecho a la información en Mendoza le resultaba un desafío profundo y complejo, debido a que está históricamente instalado, y con alto grado de certeza, que en la Provincia el derecho a la información ha sido respetado, pero aún así mucho de lo que se ha logrado es todavía insuficiente. La necesidad de los ciudadanos de tener conocimiento de los actos de gobierno, está en el concepto del ejercicio de derechos trascendentales como el acceso a la información. “Existe la necesidad de la sociedad, que se convierte en un reclamo hacia los medios, de informar sobre lo que se está ocultando o lo que cree que se está ocultando”. Cuando este reclamo y este derecho no son satisfechos, se pierde credibilidad en el sistema. El desprecio hacia lo público vino acompañado por grandes bolsones de corrupción sistémica enquistada en los más altos niveles de la dirigencia, que contó con la connivencia y el silencio de los grandes conglomerados de medios de comunicación en general. Por lo cual, los periodistas y los medios de comunicación deben realizar una profunda autocrítica sobre la actitud asumida en aquel momento. Al respecto consideró que “el nivel de autocrítica todavía no ha alcanzado el grado de satisfacción necesario como para que volvamos a recuperar la confianza y la credibilidad de la gente que tenemos los medios y los periodistas”.

Respecto de las dificultades en el ejercicio del derecho a la información sobre los asuntos de Estado, el expositor sostuvo que para el periodista, deja de ser un derecho para convertirse en un deber: el deber de informar. De allí que además de un rotundo cambio cultural que requiere otra forma de pensar, otra forma de ver y otra actitud, para acorrallar la corrupción y la desconfianza, es necesario además elaborar leyes, establecer normas y reglas claras para garantizar el pleno ejercicio del derecho a la información. Precisamente sobre la situación en Mendoza, aún cuando derechos fundamentales como la libertad de expresión y la libertad de pensamiento se encuentran garantizados por la Justicia y la idiosincrasia mendocina, “no podemos darnos todavía un marco normativo referencial

para salir del corsé de la voluntad de decisión personal de un Jefe del Ejecutivo que se incline por respetar la transparencia que prometió y pregonó durante la campaña”. Cuestionó que en Mendoza no se haya dado todavía un esquema normativo que obligue a los funcionarios a abrir a la comunidad todas las puertas de sus despachos. En la Provincia las declaraciones juradas son presentadas, pero no son públicas y acceder a ellas es prácticamente imposible.

Respecto a la información brindada por el gobierno a través de Internet, la consideró relativa dado que la información puesta a disposición del público, de carácter técnico, con datos ininteligibles para el ciudadano común, logra en realidad el efecto de silenciar y desinformar.

El Sr. Marcelo Torres llamó a un debate mendocino sobre la necesidad de garantizar el acceso a la información, como un derecho humano, sin perder de vista ni confundir que el titular de la información es el público. Finalizó su exposición citando unos párrafos del libro “La libertad de Prensa” de Gregorio Badeni: “Si a las personas se les niega el derecho a la información, si no se les permite expresar todos los pensamientos; si se les priva de la capacidad de influir y de recibir toda influencia de las opiniones de otros, la expresión de sus ideas no será libre y sin libertad de expresión no puede haber participación ni decisión democrática”.

La Lic. Natalia Torres del Centro de Implementación de Políticas Públicas por la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), consideró interesante pensar el tema del acceso a la información no tanto desde los sujetos sino desde el objeto. En relación a la información y la transparencia la cuestión excede la esfera de lo estatal y debe arrojar luz hacia otros sectores y espacios. Esto se encuentra correctamente contemplado en el Reglamento General incluido en el Decreto 1172/2003, porque obliga a los organismos privados que reciben subsidios y a las empresas concesionarias de servicios públicos a ofrecer información.

El derecho a la información es un derecho colectivo de suma importancia en tanto es un mecanismo y un recurso básico para el control institucional, propio del sistema republicano en el que vivimos, basado en los principios de publicidad de los actos de gobierno y rendición de cuentas.

La expositora relató que el Proyecto de Ley de Acceso a la Información que cuenta con media sanción de la Cámara de Diputados de la Nación desde el 8 de mayo de 2003, fue girado para su tratamiento a la Cámara de Senadores donde cuatro comisiones lo recibieron, estableciéndose la Comisión de Asuntos Constitucionales como comisión madre. Luego de esa fecha el proyecto no tuvo tratamiento alguno, dado que la Comisión madre tenía ocupada su agenda en el análisis de los distintos

pedidos de juicio político a los miembros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Llegado el 2004, la Comisión de Asuntos Constitucionales dijo que el acceso a la información era un tema prioritario. La Comisión madre estableció que la forma de trabajo para su tratamiento sería el plenario de las cuatro comisiones, es decir que 47 de los 72 senadores trabajarían escuchando a diferentes funcionarios y referentes de la sociedad civil, el poder judicial, etc.

De todo este cronograma de tratamiento establecido hasta el momento se han llevado a cabo solo dos sesiones informativas, suspendiéndose tres sesiones plenarias. En definitiva, lo que ocurre es que debido a los desajustes y obstáculos surgidos, si el proyecto no tiene sanción antes de fin de año pierde estado parlamentario, por lo tanto es necesario que todos colaboren en señalar y destacar la importancia de este derecho y que esta ley se sancione.

De todos modos, es positivo contar con el decreto que regula el acceso a la información en el ámbito del Poder Ejecutivo, aunque sea de alcance limitado. En este tipo de normativas es preferible contar con una ley, producto de la deliberación, que contar con un decreto, mero acto administrativo.

El **Dr. Nelson Castro** señaló que el real acceso a la información no avanza y está “cajoneado” en el Congreso, porque no hay voluntad política por parte de los referentes políticos del momento, tanto del oficialismo como de la oposición de turno, dado que la dirigencia argentina le teme a este libre acceso.

Debido a que este es un tema que no está entre los prioritarios que preocupan a la ciudadanía se torna aún más difícil que avance. La situación de crisis social, económica y educativa que atraviesa nuestro país representa un elemento adverso. Y el temor de la dirigencia política se relaciona con que el acceso a la información “demuele un montón de prácticas políticas que a la dirigencia política le dan poder”. En la mayoría de las provincias argentinas —excluyendo en esta evaluación a Mendoza—, esto también significaría un golpe brutal a la corrupción sobre la cual se sostienen muchos regímenes fuertemente feudalistas, por ejemplo, en San Luis, Salta o Santa Cruz.

El desafío es instalar este tema trascendental como prioridad de la ciudadanía incluso sobreponiéndose al nivel de exclusión que hoy tiene la Argentina; dándole a la cuestión del acceso a la información un estado de opinión pública que hoy no tiene.

## Puntos destacados

- ◆ El acceso a la información es uno de los ejes centrales de las políticas de transparencia y una herramienta que puede ser utilizada para ejercer control de los actos de gobierno. La promoción de la publicidad de los actos y la consecuente y efectiva rendición de cuentas, son derechos fundamentales de todo sistema republicano de gobierno.
- ◆ En Mendoza no existe normativa que regule el acceso a la información pública. Su tratamiento debe recibir mayor impulso desde la sociedad civil y especialmente desde los medios de comunicación, para quienes ese derecho debe ser considerado una herramienta de trabajo.
- ◆ Es necesario instalar socialmente la importancia del derecho de acceso a la información como un derecho prioritario, de cuyo ejercicio pueden derivarse numerosos beneficios para los ciudadanos.

# Acto de Clausura

## Mesa de Cierre

- ◆ Ing. Julio Cobos, Gobernador de la Provincia de Mendoza.
- ◆ Dr. Nicolás Raigorodsky, Director de Planificación de Políticas de Transparencia de la Oficina Anticorrupción de la Nación.
- ◆ Dr. Jorge Nanclares, Presidente del Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Mendoza.

El **Dr. Raigorodsky** durante el acto de clausura elogió el nivel de las discusiones y debates que tuvieron lugar en las dos jornadas de trabajo, en las que se pudieron escuchar opiniones diversas y distintos puntos de vista sobre el problema de la corrupción, así como, las posibles vías y mecanismos de prevención y formas de combatirla. Observó que Mendoza es una provincia con consistencia política, con la que se puede trabajar de manera armónica, con organizaciones de la sociedad civil dinámicas e instituciones académicas con mucho interés, todo un terreno fértil para empezar a trabajar.

Advirtió el **Dr. Raigorodsky**, que a lo largo del seminario se visualizó que en el origen de la corrupción subyace un problema de tipo moral y cultural, frente a lo cual se advierte el peligro de caer en la inacción, “puesto que trabajar sobre lo cultural implica pensar soluciones a largo plazo”. Por eso, aún reconociendo este origen, es necesario abordar los problemas desde la perspectiva del sistema, los problemas legales y de poder. “Aún cuando en Mendoza la corrupción no sea uno de los principales problemas en la agenda política, resulta igualmente importante implementar mecanis-



*De izquierda a derecha: Alfredo Cornejo, Marcelo Barg, Nicolás Raigorodsky, el Sr. Gobernador de la Provincia de Mendoza Ing. Julio Cobos y Jorge Nanclares.*

mos de transparencia que permitan mejorar la eficiencia de la gestión pública, instrumentando modelos y sistemas de prevención que eviten la corrupción y mejoren la calidad de la gestión, sin focalizar exclusivamente el combate de la corrupción sobre las sanciones y los castigos”;

El **Ing. Julio Cobos**, Gobernador de la Provincia de Mendoza, afirmó que situaciones de crisis como la ocurrida en la Argentina en diciembre de 2001 representan una oportunidad para “barajar y dar de nuevo”. Esa situación fue de algún modo un cierto hartazgo de la ciudadanía a la mala administración de la cosa pública y los grandes hechos de corrupción que habían acompañado durante mucho tiempo a esa mala administración. Por tanto, para que no haya corrupción no hay una fórmula mágica, sino que se necesita un conjunto de cosas: la educación en valores desde el seno mismo de la familia; la Justicia, para que realmente actúe castigando los delitos; los organismos de control para promover la prevención y la participación ciudadana. En definitiva se requiere todo un conjunto de acciones que garanticen de alguna manera que los que actúan lo hagan en función del interés general. Desde el Gobierno de Mendoza se trabajaba cotidianamente contra la corrupción con normas claras, con reglas sencillas, dando participación a todos los sectores y buscando el equilibrio entre transparencia y eficiencia.

Por su parte, el **Dr. Jorge Nanclares** inició su participación planteando la necesidad de una revitalización del poder judicial con sus valores y sus garantías tradicionales. Las garantías de la inamovilidad en sus funciones y la intangibilidad de las retribuciones de los jueces ha sido el sostén de la independencia del Poder Judicial. Este es un tema que hoy está en debate y es cuestionado por alguna parte de la sociedad, pero de alguna manera se debe conseguir que el Poder Judicial siga teniendo institucionalmente garantías, porque sino solamente quedaríamos a merced de la garantía subjetiva de cada uno de los jueces cuando resuelven los conflictos.

Afirmó que es necesario democratizar la información para acercar a la sociedad al sistema de justicia. Presentó las siguientes medidas desarrolladas por el Poder Judicial en Mendoza: el control de productividad del Poder Judicial con la aplicación de estándares objetivos de rendimiento y su publicidad a los jueces y al periodismo, llegando por este medio, a la sociedad; la oficina de prensa del Poder Judicial mejoró la relación institucional con la prensa, y por medio de la publicación en Internet de un registro de detenidos con información (número de la causa, cantidad de detenidos por causa, etc. de todos los tribunales de la Provincia) se quiere cambiar la imagen de desprestigio y desconfianza de la sociedad hacia la Justicia y encarar una tarea educativa para acercarse a la ciudadanía y terminar algunas cuestiones pendientes como la inexistencia de un código de ética para el Poder Judicial de la Provincia.



Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

 | oficina anticorrupción

[www.anticorrupcion.gov.ar](http://www.anticorrupcion.gov.ar)