

Plan de Implementación de Políticas de  
Transparencia y Anticorrupción para el  
Estado Provincial de Mendoza,  
República Argentina.

Propuestas para de Fortalecimiento Institucional de los  
Poderes del Estado, Organismos de Control, Tercer Sector  
y ámbitos Educativos y Académicos.

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales  
Universidad Nacional de Cuyo

Lic. Gabriel Fidel  
Dr. Guillermo Yornet  
(Coordinadores)

Estudio realizado con el aporte y asistencia de la Oficina Anticorrupción,  
Ministerio de Justicia Seguridad y Derechos Humanos de la Nación Argentina.

Banco Mundial.  
Mendoza, Argentina.

# EQUIPO DE TRABAJO

Lic. Gabriel Fidel  
Dr. Guillermo Yornet

## COORDINADORES

Lic. Alejandro Zlotolow  
Lic. Patricia Gorri  
Lic. Clarisa López  
Sr. Diego Di Giacomo

## ASISTENTES DE COORDINACIÓN

Lic. Victoria De Faveris  
Lic. Javier Vitale  
Lic. Claudia Lucrecia Gordillo

## INVESTIGADORES JUNIORS

Lic. Eliana Luna  
Srta. Clara Acosta  
Srta. Valeria Aybar  
Srta. Natalia Baylo  
Srta. Mariana Corvo  
Srta. Verónica Frías  
Sr. Gerónimo Quintero  
Srta. Carina Santi

## COLABORADORES

# **Autoridades de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales**

Lic. Laura Ciancio  
Decana

Lic. Francisco Leiva  
Vice – Decano

Lic. Francisco Juárez Díez  
Pte. Cooperadora FCPyS

Lic. Aldo Barbisan  
Tesorero Cooperadora

**Autoridades  
de la  
Universidad Nacional de Cuyo**

Dra. María Victoria Gómez de Erice

Rectora

Lic. Arturo Somoza

Vicerrector

# ***SUMARIO***

## **INTRODUCCIÓN GENERAL**

- 1.- A MODO DE INTRODUCCIÓN
2. APROXIMACIÓN CONCEPTUAL
3. CONSIDERACIONES GENERALES, CONCEPTOS Y ALCANCES
4. METODOLOGÍA DEL PRESENTE TRABAJO.

## **PARTE I - PROGRAMA DE IMPLEMENTACIÓN PROVINCIAL**

### **CAPÍTULO I - PROGRAMA DE MEDIDAS PARA EL PODER EJECUTIVO SOBRE TRANSPARENCIA Y PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN**

1. INTRODUCCIÓN
2. DESARROLLO DE LAS PROPUESTAS
  - 2.1. CREACIÓN DE LA COORDINACIÓN DE POLÍTICAS DE TRANSPARENCIA Y ANTICORRUPCIÓN\_
    - 2.1.1. - Designación del Coordinador.
    - 2.1.2. Implementación a corto plazo. Recursos necesarios.
    - 2.1.3. - Implementación a mediano plazo.
    - 2.1.4 - Implementación a largo plazo.
  - 2.2 - PROMOCIÓN DEL USO DE INDICADORES DE GESTIÓN POR PARTE DE ORGANISMOS GUBERNAMENTALES
    - 2.2.1. Tipos de indicadores posibles. (Eficacia, Eficiencia, Efectividad.)

- 2.2.2. Implementación a corto plazo
- 2.2.3. Implementación a mediano plazo
- 2.2.4. Implementación a largo plazo.

### 2.3. CREACIÓN DE LA PÁGINA WEB:

#### TRANSPARENCIAMENDOZA.GOV.AR

- 2.3.1. - Implementación a corto plazo
- 2.3.2 - Implementación a mediano plazo
- 2.3.3. - Implementación a largo plazo

### 2.4. - CREACIÓN DE CONTROLADURÍAS EN ÓRGANOS DESCENTRALIZADOS Y AUTÁRQUICOS

- 2.4.1. - Implementación a corto plazo
- 2.4.2. - Implementación a mediano plazo
- 2.4.3. - Implementación a largo plazo

### 2.5. - REFORMAS AL SISTEMA DE COMPRAS Y CONTRATACIONES DEL ESTADO

- 2.5.1. - Introducción del mecanismo de la Audiencia de aclaración en los procesos licitatorios.
- 2.5.2. - Introducción del mecanismo del Testigo social.
- 2.5.3. Declaraciones de Integridad.
- 2.5.4. Publicidad de Dictámenes de preadjudicación.
- 2.5.5. Sistemas de compras por Internet
- 2.5.6. Implementación a largo plazo

### 3. - INFORME SOBRE LAS VISITAS A LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS PARA VALIDAR LAS PROPUESTAS

- 3.1. Detalle

## **CAPÍTULO II - PROGRAMA DE MEDIDAS PARA EL PODER LEGISLATIVO SOBRE TRANSPARENCIA Y PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN**

### 1.- INTRODUCCIÓN

2. - DIAGNÓSTICO

3 – DESARROLLO DE LAS PROPUESTAS

3.1. - Implementación a corto plazo

3.1.1 Aspectos adicionales a considerar

3.2. - Implementación a Mediano Plazo

3.3. - Implementación a Largo Plazo

4. VIABILIDAD, POTENCIALIDADES Y ACTORES INVOLUCRADOS

5 – VALIDACIÓN DE LAS PROPUESTAS.

## **CAPÍTULO III - PROGRAMA DE MEDIDAS PARA EL PODER JUDICIAL SOBRE TRANSPARENCIA Y PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN**

1.- INTRODUCCIÓN

2. DESARROLLO DE LAS PROPUESTAS

2.1. INCORPORACIÓN A LA LEGISLACIÓN PROCESAL DE LA FIGURA DEL *AMICUS CURIAE*

2.1.1.- Viabilidad normativa

2.1.2 Viabilidad político institucional. Corto plazo.

2.2.- DESARROLLO DE UN PROGRAMA INTEGRAL PARA LA ATENCIÓN Y ORIENTACIÓN AL CIUDADANO

2.2.1 Creación de una Mesa de Entradas Integral.

2.2.2 .Proyecto de Educación Ciudadana

2.2.3.- Viabilidad *Político – Institucional* de la propuesta

2.2.3.- Viabilidad *Financiero – Presupuestario* de la propuesta

2.3. OBLIGACIÓN DE LOS MAGISTRADOS DEL PODER JUDICIAL DE PRESENTAR DECLARACIONES JURADAS PATRIMONIALES PERIÓDICAS

3. - INFORME SOBRE LAS VISITAS A LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS DEL PODER JUDICIAL INVOLUCRADOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS PROPUESTAS.

3.1. Detalle

## **PARTE II - PROGRAMA DE IMPLEMENTACIÓN PROVINCIAL, ORGANISMOS DE CONTROL, FISCALIA DE ESTADO Y TRIBUNAL DE CUENTAS**

### **CAPÍTULO I - FISCALÍA DE ESTADO**

1. INTRODUCCIÓN

2. DESARROLLO DE LAS PROPUESTAS

2.1 Generar discusión política, ciudadana e institucional sobre la viabilidad y conveniencia de la figura del Defensor del Pueblo.

2.2. Introducir Estrategias de Comunicación, Educación y Orientación al Ciudadano

2.2.1 Viabilidad Político – Institucional de la propuesta

2.3. Creación o reestructuración de partidas presupuestaria especiales, destinada a la contratación de peritos ad-hoc en la Dirección de Investigaciones Administrativas.

2.3.1 Viabilidad Político – Institucional de la propuesta

2.4 Creación de la Subdirección de Denuncias de Corrupción en el ámbito de la Dirección de Investigaciones Administrativas

2.4.1 Viabilidad Político - Institucional y Social de la Propuesta

2.4.2. Viabilidad Financiera – Presupuestaria de la Propuesta

2.4.3. Viabilidad Normativa

3. PRIORIZACIÓN DE LAS PROPUESTAS

## **CAPÍTULO II - TRIBUNAL DE CUENTAS**

### 1. INTRODUCCIÓN

### 2. DESARROLLO DE LAS PROPUESTAS

#### 2.1 Introducir Estrategias de Comunicación con la Ciudadanía

##### 2.1.1 Viabilidad Político – Institucional de la propuesta

##### 2.1.2. Viabilidad Financiera – Presupuestaria

#### 2.2. Implementar sistemas de control ex – ante sobre contrataciones del estado.

##### 2.2.1. Viabilidad Política – institucional de la propuesta

##### 2.2.2 Viabilidad Financiera - presupuestaria de la propuesta

#### 2.3. Introducir Mecanismos de Participación Ciudadana

##### 2.3.1. Viabilidad Política – institucional de la propuesta

##### 2.3.1. Viabilidad Normativa de la propuesta

### 3. PRIORIZACIÓN DE LAS PROPUESTAS

## **PARTE III - PROGRAMA DE IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS RELATIVAS AL SECTOR EDUCATIVO Y ACADEMICO**

### **CAPITULO UNICO**

#### 1.- INTRODUCCIÓN

#### 2. PROPUESTAS RELATIVAS A EDUCACIÓN GENERAL BÁSICA DE TERCER NIVEL Y EDUCACIÓN POLIMODAL

##### 2.1.- DESARROLLO DE LAS PROPUESTAS

2.1.1.- Incorporar a la currícula de EGB 3 y Polimodal contenidos relacionados con la temática de la corrupción y transparencia, de manera de promover aspectos actitudinales y procedimentales de transparencia

2.1.1.1 Viabilidad político institucional de la propuesta

2.1.2 - Realización de un plan de talleres de trabajo sobre Corrupción y transparencia para docentes, graduados y estudiantes avanzados con la finalidad de conformar centros de estudios en la temática antes mencionada. Todo ello en el marco de lo que se conoce como “Formar formadores”.

2.1.2.1 Viabilidad político institucional de la propuesta

2.1.3. - Proponer e impulsar la ejecución de políticas en materia educativa para promover el espíritu cívico, valores y principios de convivencia ciudadana y el respeto hacia el interés público, así como prevenir los efectos dañinos de la corrupción y la necesidad del respaldo ciudadano para combatirla

### 3. PROPUESTAS RELATIVAS A LAS UNIVERSIDADES

#### 3.1.- DIAGNOSTICO

#### 3.2. - PROPUESTAS

##### 3.2.1.- DESARROLLO DE LAS PROPUESTAS

3.2.1.1- Establecer convenios entre Universidades – Oficina Anticorrupción, el Ministerio de Educación de la Nación y la Comisión Provincial de Seguimiento de la Norma CILC, con objeto de sensibilizar a la comunidad universitaria en la temática de Lucha contra la Corrupción y la Transparencia.

3.2.1.2.- Incorporar a las currículas de grados y postgrado la temática de la corrupción y transparencia.

3.2.1.3 - Conformar un consorcio de Unidades Académicas de la Provincia con el objeto de realizar estudios globales.

3.2.1.4.- Viabilidad político – institucional de la propuesta

### 4.- ANEXO

# **PARTE IV - PROGRAMA DE IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS RELATIVAS AL TERCER SECTOR**

## **CAPITULO UNICO**

### **1.- INTRODUCCIÓN**

### **2 – DESARROLLO DE LAS PROPUESTAS**

#### **2.1.- PROPUESTAS RELATIVAS AL CORTO PLAZO.**

2.1.1 Conformación de la red ciudadana para la transparencia y contra la corrupción

2.1.2.- Promoción de suscripción de protocolos de vinculación y cooperación entre los distintos actores sociales de la Provincia de Mendoza.

2.1.3.- Realización de campañas de difusión masiva a fin de lograr la adhesión por parte de la ciudadanía a la Red.

#### **2.2.- PROPUESTAS RELATIVAS AL MEDIANO PLAZO**

2.2.1 Medición de la percepción de la corrupción en el ámbito provincial, a partir de la implementación del Índice de Percepción de la Corrupción aplicado por Transparencia Internacional.

2.2.2.- Convocatoria a distintos actores sociales de Mendoza para participar en un amplio foro de discusión sobre instrumentos y/o mecanismo a implementar para la transparencia y la corrupción en el ámbito provincial

#### **2.3. PROPUESTAS RELATIVAS AL LARGO PLAZO**

2.3.1 - Formulación de programas que permitan complementar los esfuerzos de educación formal que pueda realizar el Estado a través del sistema educativo en materia de divulgación de los valores éticos que sustentan la lucha contra la corrupción.-

2.3.2.- Identificación de las organizaciones de profesionales cuyas actividades puedan vincularse al combate y prevención de la

corrupción, a fin de incorporar los aportes y/o enfoques que puedan realizar los colegios de profesionales.

### 3. VIABILIDAD DE LAS PROPUESTAS.

3.1– Limitaciones de las OSC.

#### 1 .-INSTANCIA DE VALIDACIÓN DE LAS PROPUESTAS CON LOS ACTORES CLAVES DEL TERCER SECTOR.

## **PARTE V - REFORMAS GENERALES AL SISTEMA DE DECLARACIONES JURADAS PATRIMONIALES**

### **CAPITULO UNICO**

1.- INTRODUCCIÓN

2. PROPUESTA

## **PARTE VI - RECOMENDACIONES GENERALES SOBRE TRANSPARENCIA Y ANTICORRUPCIÓN PARA LA FUNCIÓN PÚBLICA**

### **CAPITULO UNICO**

1.- INTRODUCCIÓN.

2.- DESARROLLO DE LAS RECOMENDACIONES

## **PARTE VII - MEDIOS DE COMUNICACION**

### **CAPITULO UNICO**

1.- INTRODUCCIÓN

## 2. PROPUESTAS

2.1- Promover junto a los medios de comunicación un Proyecto de Ley de Acceso a la Información.

2.2. Diseñar un Programa de Educación Ciudadana, con la participación amplia de distintos agentes sociales.

2.2.1.- VIABILIDAD DE LA PROPUESTA

2.2.1.2 .- Resultados esperados del Programa

## 1.- A MODO DE INTRODUCCIÓN

Uno de los medios para consolidar la democracia consiste en fortalecer de manera permanente a los sistemas de responsabilidades, principalmente en las instituciones del sector público. Por otra parte, en términos axiológicos se considera que los ciudadanos debieran tener la oportunidad de acceso relativamente irrestricto a la información pública, clara y real, ya fuese individualmente o a través de la participación en organizaciones de la sociedad civil.

Los datos cotidianos indican una realidad muy distinta. La inexistencia de normas y mecanismos lo suficientemente eficientes de rendición de cuentas y proporción de información, acentúan en el mundo los problemas relacionados con la corrupción, la impunidad, la falta de transparencia, y la inseguridad jurídica que cuestiona, entre otras cosas, el crecimiento de las naciones.

Diversos estudios, encuestas de cultura política, demuestran que hoy a nuestras democracias latinoamericanas se les cuestiona la capacidad de ejercer el poder político democráticamente, sea por la crisis de representación y escasos controles percibidos por la ciudadanía, o bien por la disminución de la denominada *accountability* de tipo vertical y horizontal, demandándose así la formulación e implementación de políticas públicas adecuadas.

Según el Informe del National Democratic Institute (1996) *“la pérdida de sentido de la política como instrumento de cambio, la independencia creciente de la sociedad frente al estado percibido como ineficiente, prescindente y corrupto, convierte a la prensa en elegida por la gente para cubrir los espacios vacíos que dejan las instituciones, en especial los partidos políticos. Así al viejo adagio popular de roban pero hacen se lo dejó de lado por el nuevo: si no hacen, por lo menos que no roben.”*

En todo el planeta, existe una creciente propagación de la corrupción en el interior de la administración pública que, como lo atestiguan numerosos ejemplos, no puede ser combatida únicamente con mecanismos de control

suplementario. La corrupción se previene con control público estatal más control social.

*Las políticas públicas son un conjunto de decisiones y acciones adoptadas como solución a una dificultad considerada por el propio gobierno y los ciudadanos como prioritaria, así entendida toda política implica programas, proyectos de acción.*<sup>1</sup> La formulación e implementación de políticas públicas que combatan la corrupción o fomenten valores anticorrupción, garantizarían en gran medida la gobernabilidad y desarrollo democrático.

El presente trabajo no surge como el resultado de la crítica a una administración política en particular, ni con ningún suceso dramático de corrupción específico. Surge más bien como el diseño de un *sistema integral* de políticas públicas y privadas. El objetivo principal de este sistema es acercar más a los ciudadanos a sus instituciones y que la sociedad en su conjunto contribuya a la construcción de un modo transparente de vida.

Diversos factores, que no corresponde aquí analizar, han llevado a una complejidad creciente en las funciones administrativas que han terminado por provocar una situación de mediatez de los organismos públicos y los ciudadanos. Hay una barrera, una pared entre los gerenciadore de lo público y los beneficiarios. En algunos casos esta situación permite a los inescrupulosos aprovecharse y beneficiarse con los bienes públicos. En otros, sencillamente cierta cultura de lo secreto no permite una luz permanente a los procesos de gobierno.

El presente trabajo ha bebido de diversas fuentes. Sin embargo un solo principio ha guiado e inspirado cada una de sus palabras: la publicidad de los actos de gobierno como característica fundamental del sistema republicano.

Lic. Gabriel Fidel

Dr. Guillermo Yornet

---

<sup>1</sup> Bertranou, Julian. Posgrado en Políticas Públicas e Identificación, Formulación y Evaluación de Proyectos. Universidad Nacional de Cuyo – Ministerio de Economía de la Nación – FOSIP - ASAE

## 2. APROXIMACIÓN CONCEPTUAL

Se habla tanto de la ética pública, como de la transparencia y se pide a gritos el fin de la corrupción. Así los dirigentes políticos la enuncian en sus campañas. Los medios de comunicación denuncian constantemente su ausencia y la comunidad la reclama. Reclamo que se dirige a los funcionarios públicos y se materializa en lógicas exigencias de valores como honestidad, buena fe, austeridad velando por la prioridad del interés público. No obstante, en una mirada más compleja se advierte que en esta sociedad compleja el rol de los ciudadanos es crucial. Los representantes de la ciudadanía no son más que el reflejo de la masa social. Aunque esto no debiera ser una excusa para que ciertas prácticas no cambien. Por el contrario los liderazgos individuales son fundamentales para resaltar el rol de los ciudadanos y de la ciudadanía como valor.

El estudiante que hace trampas para aprobar su examen, el pasajero del transporte público que ofrece pagar menos por su viaje y que el chofer conserve ese dinero sin rendirlo a la empresa, el empresario que ofrece dádivas al empleado público para acelerar sus trámites, el dirigente político que promueve estas prácticas, el que ve todo esto y no denuncia, el indiferente, etc, todos ellos son protagonistas fundamentales de esta sociedad cuyas conductas configuran los modos de vida cotidianos. Dos “ismos” asoman entonces con justa y decepcionante razón: amiguismo y clientelismo.

En otro orden de ideas, podemos expresar que la información puede ser una variable teórica clave para comprender cuándo y por qué se produce la corrupción. Dicho de otra manera, la corrupción encuentra un ámbito propicio ante la falta de información e incertidumbre; y se reduce cuando existe amplia información, lo que implica que los ciudadanos asuman su compromiso y responsabilidad ante la misma.

En la era de las comunicaciones globales instantáneas, las páginas web y el acceso a Internet por parte de algunos ciudadanos son herramientas sumamente útiles para que los funcionarios produzcan información oportuna y eficaz para que puedan llevar a cabo un control de tipo social. Aunque son los

medios de comunicación los que hoy en nuestra sociedad cumplen un rol decisivo al ser receptores de denuncias y transmisores de información, sigue siendo fundamental el rol de los ciudadanos y sus instituciones.

Otro aspecto clave relativo a la prevención de prácticas es la participación de la sociedad, y fundamentalmente de las organizaciones de la sociedad civil que se han propagado fenomenalmente en los últimos 20 años. Por otra parte, si bien es necesario acrecentar los controles institucionales, no se puede soslayar la necesidad de incentivar mecanismos de participación, compromiso de la comunidad, responsabilidad de los medios de comunicación en el tratamiento de la información y la tarea fundamentalmente educativa de escuelas y universidades. Porque nunca serán suficientes las instituciones publicas que fomenten políticas y actitudes de transparencia y lucha contra la corrupción, si al mismo tiempo no están acompañados por una sociedad civil que sea capaz de participar y comprometerse moralmente.

### **3. CONSIDERACIONES GENERALES: CONCEPTOS, ALCANCES**

Con el ánimo de brindar algunos elementos que apunten a una elaboración conceptual, aunque limitada, se describen algunas características de lo que hoy se entiende por corrupción.

La corrupción resulta ser un concepto escasamente desarrollado, muy difuso y problemático para aplicar medidas concretas sobre sus causas. Su complejidad radica en su multidimensionalidad, es decir en las muchas perspectivas disciplinarias que lo abordan de diversa forma, dándole características específicas al fenómeno. Se posee muy poco conocimiento sistemático, confiable, válido y relevante. La corrupción no es privativa de un sistema social o político específico, se la encuentra en países desarrollados o periféricos, comunistas o capitalistas, democráticos o autoritarios, en instituciones religiosas o empresas privadas. En todas las épocas y períodos históricos se la encuentra. Algunos la consideran una consecuencia del capitalismo. Para otros cierto grado de corrupción podría ser funcional para los procesos de modernización. Sin embargo un vacío intelectual y conceptual rodea al

fenómeno dificultando la reflexión sobre él. Esto se ve aumentado con la carencia de instrumentos de observación, medición y análisis.

Entrando en la esfera del presente informe y frente al objetivo de formular políticas preventivas de la corrupción que la minimicen, será necesario establecer tipologías acerca de sus modalidades, desarrollar modelos explicativos-interpretativos y estrategias metodológicas de investigación que brinden conocimiento sistemático para la estructuración de un conjunto de proyectos que propendan a la superación posible de esta problemática. No obstante esto, su difícil medición a veces la transforma en algo irrelevante para las disciplinas científicas, siendo una causa importante de esto, la vulnerabilidad del investigador frente al corrupto.

Diversos estudiosos de la problemática coinciden en sostener los siguientes presupuestos que deberán considerarse para una posible definición de Corrupción:

1. Implica una *alteración de la forma* de una cosa, que pierde su unidad material o moral. Algo que se descompone y deja de ser lo que fue, pierde su cohesión y cada parte busca fines individuales perdiendo de vista el fin común.
2. *Interacción*. Están generalmente presentes al menos dos actores, el que corrompe y el que es corrompido. Seductor y seducido por un supuesto beneficio. Esto sin perjuicio de las actividades que se ejecutan en solitario que podrían definirse como desviadas.
3. El *beneficio* puede ser cualquiera (dinero, privilegios, etc)
4. Supone el *menoscabo de un bien público*, en beneficio de un bien privado.
5. Supone la *referencia al marco normativo* en el cual se produce el acto corrupto.

6. Es *antisistémica*, aunque limitada para no destruir el sistema del que se beneficia.
7. En relación con el sector público, implica una *desviación* normativa y conductual del funcionario público, institucional o profesional que evade normas establecidas observando intereses privados.
8. Situación de asimetría de poder por parte del corruptor frente al corrompido. Abuso de poder cometido por personas con alto status que mantienen sistemas de inmunidades que aprovechan la indefensión, incapacidad, indiferencia, complicidad o temor de los perjudicados.
9. Implica diferenciación entre Deberes y Obligaciones como dos cuestiones de naturaleza distinta.

#### **4. METODOLOGÍA DEL PRESENTE TRABAJO.**

La elaboración de políticas públicas implica habitualmente la delimitación de etapas que se sucedan temporalmente a fin de organizar metodológicamente el trabajo. De este modo, el planteo de políticas públicas de transparencia y prevención de la corrupción implica el seguimiento de fases que debieran comenzar por el diagnóstico, la formulación de un problema, la sugerencia de alternativas, la decisión sobre las alternativas, la implementación, evaluación y difusión de las mismas.

Siguiendo este orden cronológico, como antecedente del presente estudio (que busca mostrar alternativas viables de políticas de transparencia para la Provincia de Mendoza) se llevo a cabo un Informe de Diagnostico Provincial (IDP<sup>2</sup>). Posteriormente se realizó un Seminario Regional sobre Transparencia y Corrupción (Setiembre de 2004) cuyo contenido y conclusiones constituyen el punto de partida para la elaboración del presente Informe.

En ambos ámbitos se señalaron carencias en materia no solo de controles en diversos ámbitos de la administración pública provincial (poder ejecutivo, legislativo, judicial) sino también las necesidades de fortalecer institucionalmente algunos órganos de control tales como el Tribunal de Cuentas y la Fiscalía de Estado. Por otra parte el IDP señaló la casi nula presencia de contenidos académicos sobre la temática en el área educativa como así también la participación relativamente escasa de organizaciones de la sociedad civil.

El presente informe tiene por objeto brindar Asistencia Técnica a la Oficina Anticorrupción para la elaboración de un Plan de Implementación de Políticas de Transparencia y lucha contra la Corrupción en la provincia de Mendoza en la República Argentina. De este modo la Asistencia Técnica, se materializa en el presente trabajo que consiste en sí mismo en un plan macro de implementación de políticas públicas de transparencia y prevención de la corrupción. Este estudio ha sido diseñado por un equipo de consultores bajo la dependencia académica de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Cuyo y se encuentra enmarcado en la donación IDF 027282 del Banco Mundial a la Oficina Anticorrupción del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación para el desarrollo del Plan Provincias.

El objetivo general, entendido como el propósito al cual se llegaría mediante la realización de sucesivas tareas, es el de elaborar un programa de políticas públicas de transparencia y prevención de la corrupción para la Provincia de Mendoza. El objetivo particular gira en torno a diseñar propuestas viables en diversas áreas a fin de concretar el objetivo general, a corto, mediano y largo plazo.

En este sentido el trabajo se encuentra dividido por razones metodológicas en seis partes. Cada una de estas partes se subdivide en capítulos. Consta además de un capítulo introductorio. La primera parte se relaciona con los programas de reformas gubernamentales en los ámbitos del Poder Ejecutivo (Cap. I), Poder Legislativo (Cap. II) y Poder Judicial (Cap. III). La segunda parte

---

<sup>2</sup> Informe de Diagnóstico Provincial. Oficina Anticorrupción / Banco Mundial. Mendoza, Argentina. Agosto de 2004. De aquí en adelante IDP

hace referencia a los necesarios procesos de cambio que tiendan al fortalecimiento institucional de algunos organismos de control en particular de la Fiscalía de Estado (Cap. I) y el Tribunal de Cuentas (Cap. II) . En la parte III del presente trabajo, se aborda un programa de reformas educativas. En la parte IV se diseña un plan de acción para el denominado Tercer Sector, cuyas protagonistas fundamentales son las Organizaciones de la Sociedad Civil. En la parte V se dedica un breve pero conciso capítulo especial dedicado al sistema de reformas propuesto en torno al sistema de Declaraciones Juradas Patrimoniales de Funcionarios y Empleados de todos los organismos públicos de la provincia. En la parte IV se recopilan una serie de sugerencias generales aplicables a todos los organismos de la provincia. En la parte VII se cierra el trabajo con un capítulo dedicado a los medios de comunicación.

El IDP permitió identificar aquellos aspectos de algunos ámbitos de investigación y formulación de propuestas que demostraron fortalezas, aquellos que se mostraban débiles con el objeto de convertirlos en propuestas, y en algunos casos sugerencias a diversas instituciones, que posibilitaran el cambio, reforzaran o modificaran algunas acciones que se estén realizando. Es de destacar que las propuestas son expresadas en forma general, las cuales necesitarían de una etapa posterior para la relimitación de indicadores y acciones concretas en cada una de ellas antes de su implementación. En este sentido, se ha tenido siempre presente que las modificaciones sugeridas debían ser viables desde lo político, por lo que excelentes ideas debieron ser rechazadas, pues el objeto del presente trabajo no es realizar un producto de laboratorio, sino antes que ello un programa de reformas posibles. No obstante eso, al señalarse metas al mediano y largo plazo se reconoce la dificultad actual de las implementaciones aunque su necesidad futura.

En todos los casos se ha tratado de consensuar las propuestas con los actores claves mediante un programa de entrevistas que incluyó a los más altos funcionarios de los tres poderes, y de los organismos de control, como así también a los referentes naturales de las organizaciones de la sociedad civil y periodistas. En algunos de los capítulos se hace referencia a estas visitas.

El lector debe ir prevenido que en muchos casos se hace necesaria una reforma legislativa y hasta constitucional para la ejecución de las reformas, aunque ello no debe desanimar la tarea. Las normas son para los hombres y no al revés. Es necesaria una actualización normativa de ciertas instituciones, lo cual se evidencia en la profundidad de algunas propuestas que se suscriben en este escrito.

El espíritu que ha animado a todas las propuestas se inspiran en el alto nivel de institucionalidad de la provincia, por lo que se prefiere el Fortalecimiento Institucional antes que la radical reforma.

Como referencia, podemos decir que las actividades principales que se realizaron en esta etapa fueron:

A - reuniones de trabajo del equipo desarrolladas en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y bajo la permanente dirección de los Coordinadores del informe, Lic. Gabriel Fidel y Dr. Guillermo Yornet;

B - definición de una línea de trabajo a partir de las directivas dadas por el mandante del presente trabajo, la limitación temporaria (este trabajo se realizó en un lapso aproximado de 45 días)

C –División de tareas para los diferentes grupos de trabajo. Las propuestas se presentaron en común, consensuaron y corrigieron.

D- Análisis documental: búsqueda de información, experiencias desarrolladas en otros países o provincias argentinas, fuentes periódicas de información, etc.

E - Incorporación de un grupo de colaboradores.

F - Reuniones con representantes de organizaciones de la sociedad civil: en este sentido se organizó una presentación de las propuestas preliminares a las organizaciones de la sociedad civil vinculadas directamente con la transparencia y lucha contra la corrupción en nuestra provincia o que realizasen tareas de control y promoción de la participación ciudadana (Asociación de Trabajadores del Estado, Fundación FAVIM – PODER CIUDADANO; Asociación Protección del Consumidor (PRODELCO), DIÁLOGO ARGENTINO, COMISIÓN DE SEGUIMIENTO DE LA CIICC, ASOCIACION CONCIENCIA, entre otros participantes.)

G - Reuniones con funcionarios: se procuró la adhesión a las propuestas en

instancias de validación con algunos funcionarios. de las áreas de investigación señaladas y en particular de aquellos organismos sensibles.

En todas estas reuniones, como ya se señaló se recibió una alta adhesión a las propuestas, señalando los distintos actores algunas observaciones que en la mayoría de los casos han sido incorporadas al plan.

El equipo de trabajo desea agradecer a las autoridades de las instituciones participantes que han posibilitado el desarrollo del presente trabajo.

Mendoza, 8 de Octubre de 2004

## **PARTE I**

### **Programa de Implementación Provincial**

**Poder Ejecutivo**

**Poder Legislativo**

**Poder Judicial**

# **Capítulo I**

## **Programa de medidas para el Poder Ejecutivo sobre Transparencia y prevención de la Corrupción**

### **1 - INTRODUCCIÓN**

De acuerdo al informe diagnóstico realizado (IDP), dentro del Poder Ejecutivo del Gobierno Provincial, se observa la inexistencia de un órgano específico que ejerza funciones relacionadas con la transparencia y anticorrupción. También se evidencia dentro de la estructura estatal, la falta de Programas de capacitación sobre estos aspectos.

Por otra parte, en el mismo informe se advierte que al interior de los Ministerios, en general son las Direcciones de Administración las que tienen entre sus funciones realizar tareas formales de control y de administración de los fondos. Estas tareas se desprenden de la determinación de funciones en la normativa de creación de los Ministerios.

Asimismo, el acceso a la información pública por parte de los ciudadanos, relacionada con sus derechos, con la gestión estatal o con temas de interés público, resulta dificultosa. Esto es debido a que las Páginas web del Estado Provincial presentan numerosas lagunas en cuanto a la información ofrecida. La que se encuentra presente está redactada de manera compleja evitando -quizás sin quererlo- la comprensión para el ciudadano y su búsqueda no es sencilla.

Otro aspecto importante en lo atinente a transparencia y anticorrupción, es el relacionado con los organismos descentralizados y autárquicos, siendo necesaria la articulación dentro de cada una de estas estructuras, de políticas específicas que aumenten la transparencia, evitando a su vez las prácticas

corruptas. Si bien la moderna teoría de la administración del Estado sugiere y enfatiza la necesidad de descentralizar recursos ello no quiere decir que deban ubicarse en una posición de privilegio respecto controles y vigilancias.

Por último, en relación con los regímenes de compras y contrataciones del Estado provincial, se advierte una falta de actualización, habiéndose desarrollado en el mundo - inclusive en algunos países latinoamericanos -, importantes avances en la legislación y en los mecanismos relacionados con estos aspectos.

Conforme con la anterior en este apartado se explicitarán las propuestas del equipo que consisten en lo siguiente:

- A – Creación de la Coordinación de Políticas de Transparencia y Anticorrupción.
- B – Promoción del Uso de Indicadores de Gestión por parte de organismos gubernamentales.
- C – Creación de la página web: [transparenciamendoza.gov.ar](http://transparenciamendoza.gov.ar).
- D – Creación de controladurías en órganos descentralizados y autárquicos.
- E – Reformas al Sistema de Compras y contrataciones.

## **2 – DESARROLLO DE LAS PROPUESTAS**

### **2.1. CREACIÓN DE LA COORDINACIÓN DE POLÍTICAS DE TRANSPARENCIA Y ANTICORRUPCIÓN**

Es necesario la gestión y coordinación dentro del Estado provincial de medidas que mejoren la transparencia y prevengan y combatan la corrupción, para ello se propone la creación de la oficina denominada “Coordinación de Políticas de Transparencia y Anticorrupción” dentro del Ministerio de Gobierno de la Provincia de Mendoza con dependencia de la Subsecretaría de Relaciones Institucionales.

Se ha elegido a este Ministerio, ya que la misión del mismo es entender en la planificación, organización, dirección y control de estrategias, políticas y acciones relacionadas con la coordinación de la actividad política en relaciones institucionales del poder ejecutivo provincial, acciones relacionadas con actividades de fomento de la cultura, actividades de desarrollo y control de las políticas de trabajo y seguridad social. Esta oficina estará a cargo de un Coordinador.

La Misión de la Coordinación será entender en el seguimiento y aplicación de las políticas sobre transparencia y anticorrupción, facilitando el acceso a la información pública de la ciudadanía.

Los objetivos y funciones de la institución a crear se pueden resumir en los siguientes:

a - Monitorear la aplicación de las políticas surgidas de la Convención Interamericana contra la corrupción.

b – Suscribir convenios con entidades educativas, organismos y medios de comunicación con el objeto de instruir a la ciudadanía en relación con los derechos ciudadanos, medios de acceso a información, mecanismos de participación y funcionamiento de las entidades públicas.

c - constituir el nexo entre el Gobierno Provincial y aquellos organismos internacionales, nacionales y de la Sociedad Civil que intervengan en aspectos relacionados con la transparencia y anticorrupción.

d - Coordinar el acceso a la información pública, constituyendo el nexo entre las dependencias del Estado Provincial responsables de brindar información y centralizarla.

e - Hacer accesible el acceso a la información pública, siendo el órgano responsable de recepcionar las solicitudes (Art. 5° proyecto de Ley de acceso a la información) y procurando que la misma sea entendible para el ciudadano común.

f - Implementar en forma conjunta con las diversas Direcciones de Administración ministeriales, responsables administrativos de entidades descentralizadas, entes autárquicos, municipalidades y otras reparticiones públicas, indicadores que expongan las políticas de gestión de dichos organismos y su grado de cumplimiento.

g - Estar a cargo de la confección, actualización y mantenimiento de la página [transparenciamendoza.gov.ar](http://transparenciamendoza.gov.ar), como así también recepcionar por ese medio, vía telefónica y por correspondencia, solicitudes de información de cualquier ciudadano o entidad, mediante Formularios de Pronta Respuesta.

h - Impulsar la creación de Controladurías en dependencias autárquicas, descentralizadas y otros organismos del Estado Provincial.

i - Impulsar la aprobación de normas y procedimientos que mejoren los mecanismos de transparencia y los controles, con el objeto de evitar prácticas corruptas.

### **2.1.1. - Designación del Coordinador.**

La designación del funcionario responsable de la Coordinación deberá ser realizada por el Gobernador de la Provincia. Esta designación institucional le permitirá contar con el apoyo político necesario para poder desarrollar sus funciones con probidad.

Como alternativa podría analizarse la posibilidad de promover el acuerdo del Senado mediante el sistema de elección mediante bolillas, similar al utilizado

para la designación de magistrados y otros funcionarios de cierta estabilidad funcional. La diferencia fundamental radicaría en que el procedimiento debiera ser de votación nominal por legislador. Esta última característica se promueve como un cambio necesario de transparencia al momento de la elección de magistrados.

### **2.1.2. Implementación a corto plazo. Recursos necesarios.**

En un primer momento, menos de seis meses, se debiera designar al funcionario responsable de la Coordinación, dotándolo de un espacio físico. Al menos debiera contar este funcionario con un espacio de atención privado, con una oficina anexa para al menos dos asistentes. Deberá contar con una línea telefónica adecuada, y equipamiento informático. En esta primera etapa deberá establecer los debidos contactos institucionales con los órganos del Estado, Organizaciones de la Sociedad Civil, Oficina Anticorrupción Nacional y entidades educativas entre otras. Todo ello con el objeto de aclarar la misión, funciones y objetivos para las cuales ha sido designado. Además debiera comenzar en este plazo a coordinar y participar en las reuniones de decisión política atinentes a transparencia y anticorrupción. En idéntico plazo, por otra parte, debiera diseñar un plan progresivo de centralización de la información pública e indicadores de gestión. Se sugiere que en este plan progresivo recopile y difunda los mecanismos de solicitud de información, de manera coordinada con la Unidad de Reforma del Estado.

En esta etapa se deben desarrollar los prototipos de la página web y modelos de recepción de solicitudes de información.

### **2.1.3. - Implementación a mediano plazo.**

En el plazo comprendido entre los seis meses y el año el Coordinador deberá lanzar la página *transparenciamendoza.gov.ar* y comenzar a ejercer sus funciones de recepcionar por ese medio, vía telefónica y por correspondencia, solicitudes de información de cualquier ciudadano o entidad. Para ello, debiera procederse a estimular la sanción de la Ley de Información Pública, pero con

un aspecto fundamental y como requisito sine qua non para la efectividad de la norma: la legitimación subjetiva y objetiva amplia respecto del solicitante (ver más adelante).

En esta etapa de mediano plazo debiera ya contar con los contactos institucionales y los medios como para establecer convenios con diversas entidades con el objeto de instruir a la ciudadanía en relación con los derechos ciudadanos, medios de acceso a información, mecanismos de participación y funcionamiento de las entidades públicas.

#### **2.1.4 - Implementación a largo plazo.**

Superado el plazo establecido de un año, el Coordinador ya debiera ejercer la totalidad de las funciones establecidas en el presente documento. Cuando ello suceda, debiera realizar un evaluación de las mismas, para hacer un replanteo de sus objetivos, dotación, forma de designación adecuada, normativas y otros aspectos que proporcionen un mayor anclaje institucional a la figura del Coordinador, para que este mecanismo tenga permanencia como política de Estado frente la alternancia de los Gobiernos.

### **2.2 - PROMOCIÓN DEL USO DE INDICADORES DE GESTIÓN POR PARTE DE ORGANISMOS GUBERNAMENTALES**

Las Direcciones de Administración ministeriales y unidades análogas en otros organismos públicos, tienen entre sus atribuciones el uso de los recursos materiales, humanos y financieros con el objeto de lograr la concreción de sus fines. En este sentido, al autorizar los gastos, naturalmente ejercen un primer control sobre los mismos. La legalidad de los procedimientos es auditada por el Tribunal de Cuentas, pero es necesaria la verificación sobre si el uso de los recursos se corresponden con los fines del organismo. De esta manera, la explicitación de los objetivos de gestión y su grado de concreción, resultan necesarios para poder evaluar la pertinencia del gasto. Esto último es considerado por el equipo de trabajo, como un requisito esencial para la consecución de las medidas de transparencia.

El derecho al acceso a la información, la irrupción de nuevas tecnologías y la necesaria transparencia de los actos de gobierno, exigen desafíos a las instituciones públicas que se ven obligadas a dedicar mayores esfuerzos a la comunicación para poder cumplir con las obligaciones surgidas de los derechos ciudadanos.

En el esquema propuesto, es la Coordinación de Políticas de transparencia y anticorrupción, quien asistirá a las Direcciones y entidades análogas en la elaboración de los indicadores de gestión. Asimismo es esta Coordinación la que procurará que esta información sea accesible y esté actualizada.

A los fines de desarrollar sistemas de información e indicadores de gestión, se sugiere coordinar esfuerzos con la Unidad de Reforma del Estado y a través de ésta con la Subsecretaría de la Gestión Pública, dependiente de la Jefatura de Ministros de la Nación. Se trata de aunar voluntades para el mejoramiento de la gestión pública. Desde este organismo nacional se impulsa el desarrollo de sistemas de información en los organismos públicos como instrumentos que favorecen la participación ciudadana y la transparencia de los actos públicos. Se aconseja establecer relaciones con las instituciones anteriormente nombradas a fin de concretar acuerdos de asistencia técnica y/o la implementación de algunos programas nacionales en nuestra provincia.

Por su parte, las Direcciones y entidades análogas, se obligaran a comunicar los objetivos de gestión y a informar del grado de avance al Coordinador. Esta información será de suma utilidad para el ciudadano, empresas, funcionarios públicos y todos aquellos interesados, mejorando de este modo la eficiencia en la gestión estatal.

El objetivo general consiste en mejorar la calidad y transparencia en la ejecución de las políticas públicas ministeriales mediante la formulación, implementación y monitoreo continuo por parte de las siguientes instituciones:

las Direcciones de Administración (D.A.), la Unidad de Reforma del Estado (U.R.E.) y la Coordinación de Políticas de Transparencia y Anticorrupción.

En una primera etapa sugerimos establecer relaciones y consensos entorno a la formulación de este proyecto por parte de las unidades involucradas directamente. En este documento haremos sugerencias sobre algunos lineamientos básicos y actividades tentativas a tener en cuenta para el diseño del programa. Como elemento básico a tener en cuenta los responsables debieran adaptarlos a las realidades de cada unidad del estado.

Si bien esta propuesta podría aparecer a priori como ajena a la temática del presente trabajo, su efectiva instalación provocaría como consecuencia la imposibilidad de que se desvíen indebidamente recursos del estado.

### **2.2.1. - Tipos de indicadores posibles. (Eficacia, Eficiencia, Efectividad.)**

En este documento haremos sugerencias sobre algunos lineamientos básicos y actividades tentativas a tener en cuenta para el diseño del programa. Como elemento básico a tener en cuenta, los responsables debieran adaptarlos a las realidades de cada unidad del estado. Es importante destacar que el nivel de implementación actual de los indicadores de gestión es dispar.

#### **A – Eficacia.**

Significa la capacidad para alcanzar determinados resultados. Un sistema es eficaz si es capaz de lograr lo que se propone (SANDER, Benno). En la gestión estatal la eficacia comprende la capacidad de satisfacer las necesidades de la población objetivo por cuanto los objetivos políticos se originan a partir de la captación de las demanda, su caracterización y cuantificación. Ejemplos: accesibilidad al programa /cobertura del programa/ demanda satisfecha.

#### **B – Eficiencia.**

Es la capacidad real de producir lo máximo con el mínimo de tiempo y energía. Eficiente es aquel que produce lo máximo con el mínimo desperdicio costo y esfuerzo (WEBSTERS), o sea aquel que en su actuación presenta una elevada

relación producto-insumo. Se diferencia eficiencia de productividad. A la eficiencia se la considera cuando se relacionan ambos componentes (insumos y productos evaluando estos últimos en unidades financieras), en cambio productividad son dichas relaciones expresadas en unidades físicas (COHEN,E; FRANCO,R). En ambos casos a esta relación se la debe ponderar con la unidad de tiempo empleada en la ejecución para el logro del resultado. Ejemplos: promedio de dimensionamiento institucional / porcentaje ocupacional/ promedio de menores por agente/ promedio de menores por profesionales/ por técnicos/ por administrativos.

### **C – Efectividad.**

Es el criterio de desempeño que mide la capacidad de producir la solución o respuesta deseada por los miembros de una formación social dada. Expresaría la responsabilidad institucional para proveer los que la sociedad global y sus múltiples diversidades culturales están requiriendo (SANDER, Benno).

#### **2.2.2. - Implementación a corto plazo**

La primera etapa de la propuesta tendría un plazo de 6 meses y al fin de ésta las Direcciones de Administración deberían remitir a la Coordinación un informe con la medición de su ejecución presupuestaria en base a algunos indicadores de gasto. Dentro de este período se debieran prever instancias de asistencia técnica por parte de la Unidad de Reforma del Estado. (U.R.E.) quién seleccionaría junto a las Direcciones de Administración los indicadores más representativos. Al mismo tiempo, se confeccionarán planillas homologadas por las instituciones participantes del proyecto para que una vez completas sean publicadas mensualmente en la página web [www.transparenciamendoza.gov.ar](http://www.transparenciamendoza.gov.ar). Para lograr un “efecto demostración” se comenzará trabajando con aquellos organismos que demuestren mayor receptividad a la propuesta, para luego sumar a los demás, una vez comprobados los beneficios de su implementación.

Se sugiere introducir indicadores sencillos para facilitar la recepción del programa por parte de las Direcciones de Administración, por ejemplo: gasto mensual en viáticos; gasto mensual en combustible; gasto mensual en teléfono, etc.

### **2.2.3. - Implementación a mediano plazo**

Una segunda etapa tendría un plazo de ejecución de 1 año. Esta fase del proyecto apunta a desagregar paulatinamente los indicadores obtenidos en la etapa anterior. En este punto creemos que será necesario que las instituciones participantes deberán consensuar criterios de desagregación de indicadores específicos para cada Direcciones de Administración. Es decir, en algunos casos será relevante establecer una desagregación geográfica del gasto, en otros será pertinente hacerlo por unidad organizativa dentro del ministerio. En definitiva se trata de establecer criterios que permitan fehacientemente identificar unidades o procedimientos críticos para la ejecución del gasto, para poder sugerir medidas preventivas o correctivas según corresponda.

### **2.2.4. - Implementación a largo plazo.**

La tercera fase del programa se plantea con una ejecución a dos años, ya que implica introducir paulatinamente la utilización de indicadores de gestión en base a la planificación presupuestaria. No desconocemos que cada ministerio maneja criterios de planificación. Aspiramos a que estos criterios se expliciten y se acuerde entre los actores del proyecto una metodología para la construcción de indicadores de gestión en base a los objetivos que cada unidad se plantea ejecutar en el año.

Por ello, decimos que será imposible realizar un control de gestión en base a indicadores si la ejecución presupuestaria no se plantea en estos términos. Por ejemplo, se establece un objetivo y se traduce en productos en términos de cantidad calidad y tiempo (1.000 docentes de nivel medio de Mendoza capacitados en la temática de estimulación temprana en un año.)

Las Direcciones de Administración deberán remitir mensualmente la evolución de cada indicador a la Coordinación.

Al término del período podrán analizarse las causas de las desviaciones o desajustes entre lo planificado y lo realmente ejecutado.

En el esquema propuesto, es la Coordinación de Políticas de transparencia y anticorrupción quien procurará que esta información sea accesible y esté actualizada. Por su parte, las Direcciones y entidades análogas, se obligaran a comunicar los objetivos de gestión y a informar del grado de avance al Coordinador. Esta información será de suma utilidad para el ciudadano, empresas, funcionarios públicos y todos aquellos interesados, mejorando de este modo la eficiencia en la gestión estatal, evitando la desviación indebida de fondos.

|                          | Objetivos Específicos:  | Actividades:  | Resultados esperados:  |
|--------------------------|---|---|--|
| Corto plazo<br>(6 meses) | Implementación de mediciones a través de indicadores de gasto en las D.A. de los distintos ministerios. | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Coordinar acciones entre las unidades participantes del programa a fin de consensuar criterios de implementación de medición a través de indicadores.</li> <li>▪ Establecer instancias de asistencia técnica entre la U.R.E., las D.A. y la Coordinación.</li> </ul> | A partir del plazo determinado, las D.A. remitirán mensualmente los datos obtenidos a la Coordinación y ésta los publicará en la página web. |

|                       |  |  |  |
|-----------------------|--|--|--|
|                       |  | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Confección de planillas para la construcción de indicadores.</li> <li>▪ Como “efecto demostración” se comenzará con aquellos que tenga mayor predisposición a los cambios.</li> </ul>                 |  |
| Mediano plazo (1 año) | Medición a través de indicadores desagregados según distintos criterios. | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Definir entre los actores del programa, criterios pertinentes en cada caso para desagregar indicadores.</li> <li>▪ Realizar un análisis comparativo del gasto y determinar áreas críticas.</li> </ul> | <p>Identificar áreas y procedimientos críticos en cada ministerio.</p> <p>Publicar en la página web una evolución de los indicadores por ministerio.</p> |
| Largo plazo (2 años)  | Indicadores de gestión en base a criterios de planificación explícitos.  | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Introducir metodologías de planificación explícitas.</li> <li>▪ Establecer objetivos en base a indicadores de gestión.</li> </ul>   | <p>Determinar el grado de ejecución de las políticas públicas.</p> <p>Establecer la pertinencia del gasto según objetivos planificados</p>               |

**2.3. - CREACIÓN DE LA PÁGINA WEB:  
TRANSPARENCIAMENDOZA.GOV.AR**

La aparición espectacular de internet ha permitido un cambio significativo en el acceso a la información. Desde cualquier computadora se accede a tal cúmulo de información que si no se establecen criterios claros de accesibilidad y de navegabilidad, se corre el riesgo de caer en la desinformación.

Internet ofrece a los organismos públicos eficiencia, agilidad, bajos costos, interactividad, oportunidad en la información y transparencia, aunque aún sea escaso el porcentaje de la población que tiene acceso a la red.<sup>3</sup> Aún así, el crecimiento de sectores informatizados crece exponencialmente, hecho que implicará que los ciudadanos esperen que la Administración Pública brinde la posibilidad de acceder a información de manera distinta a cómo lo hacen actualmente.

Como resultado del IDP se desprende que la información que se publica en la página institucional del Gobierno de Mendoza no es de fácil acceso y en muchas ocasiones no es clara. Sobre este punto coincidieron los funcionarios provinciales encargados de la Modernización del Estado y señalaron la necesidad de crear un portal y no una página de internet. Esta misma recomendación se desprende del “Libro Blanco para la mejora de los Servicios Públicos. Una nueva Administración al servicio de los ciudadanos”, elaborado por el Ministerio de Administraciones Públicas de España. Este sugiere la creación de un Portal único de acceso a la Administración para todos los ciudadanos en el que se pone a disposición toda la información existente, y que con carácter progresivo permita la realización de trámites administrativos. En aquel documento se propone “asegurar una mayor integración de los diferentes sistemas de información correspondientes a las distintas esferas del gobierno.”

La propuesta para la Provincia de Mendoza consiste en la elaboración de un portal que cumpla las funciones de centralizar la información pública con el objeto de mejorar el acceso. La misma será responsabilidad de la Coordinación

---

<sup>3</sup> En Argentina el 15% de la población accede cotidianamente a internet, en los EEUU cerca del 40%, mientras que en Europa lo hace el 25% de la población. “Comunicación con el Ciudadano”, Subsecretaría de la Gestión Pública- Jefatura de Gabinete de Ministros, julio de 2004.

de Políticas de transparencia y anticorrupción. Este portal brindará a los ciudadanos una entrada única. Debe ser amigable y con una interfaz sencilla que permita integrar el acceso a todos los contenidos y servicios que las Administraciones Públicas ofrecen a través de Internet. Como ejemplos de esa sencillez, puede citarse a modo de ejemplo la página de la Superintendencia de Administradoras de Riesgo del Trabajo de la República Argentina, en la cual mediante sencillos íconos y gráficos se conduce al navegante por la información de la misma. El portal debiera contener un *mapa del sitio*.

La elaboración de “transparenciamendoza.gov.ar” será de diseño dinámico, fácil acceso y consulta, de forma tal que el ciudadano común pueda encontrar de manera rápida y simple la información que necesita. Los actores Directos involucrados son los siguientes: la Coordinación de políticas de transparencia y anticorrupción, la Coordinación de Unidad de Reforma del Estado (U.R.E.) y los poderes del Estado, Organizaciones Públicas y Organizaciones de la Sociedad Civil.

En la misma se expondrá:

- Nomina de autoridades de organismos nacionales con presencia en Mendoza, provinciales y municipales.
- Mecanismos de participación y acceso a la información pública.
- Información y Legislación relacionada con la participación y protección de los derechos ciudadanos.
- Proyectos de infraestructura, sociales, de vivienda, etc. en ejecución y a ejecutarse ya sean nacionales, provinciales o municipales.
- Acceso a Programas sociales, becas y beneficios otorgados por el Estado.

- Explicación de procedimientos y legislación relacionada con licitaciones, compras y contrataciones.
- Consulta de pliegos de licitaciones.
- Exposición de los dictámenes de preadjudicación de las licitaciones efectuadas.
- Indicadores de gestión de organismos públicos.
- Exposición de políticas sobre transparencia y anticorrupción con sus organismos responsables.
- Información educativa acerca del funcionamiento de las organizaciones públicas.
- Nomina de Organizaciones de la Sociedad Civil.
- Otra información que se considere conveniente.

A través de la misma se podrá:

- Solicitar información pública.
- Acceder a otras páginas relacionadas con las temáticas.

### **2.3.1. - Implementación a corto plazo**

En un primer momento se diseñará el prototipo, determinándose los criterios para catalogar, clasificar y conservar los documentos administrativos, ordenando los archivos para facilitar su consulta. En relación con los recursos se deberá tener en cuenta aquellos disponibles, determinándose con cuales se cuenta (humanos, materiales) para llevar a cabo el diseño e implementación de la página, los recursos necesarios para la elaboración y puesta en marcha del

portal (financiación económica para personal, equipo material inventariable, material fungible, dietas y desplazamientos, etc.), impartir la capacitación sobre la plataforma tecnológica que permitirá administrar los contenidos del portal y planificar el tiempo de ejecución del portal mediante la cronología de tareas.

Además de lo anterior se deberá conceptuar la estructura del sistema y sus contenidos, realizándose una recolección de lo que se brindará en la página, seleccionando la información y publicaciones actualizadas discriminando en forma clara (para evitar confusiones) las fuentes de información, las temáticas que brinda en:

- *A - Organismos Públicos (nacionales, provinciales, municipales)*

Estructura y funcionamiento de los organismos públicos. Localización de los organismos públicos. Metas establecidas y los indicadores. Autoridades que integran los distintos órganos de gobierno: antecedentes y competencias. Las disposiciones legales y administrativas que regulan la operación y funcionamiento de las dependencias y entidades de la Administración Pública. El marco jurídico rector de los tres órdenes de gobierno. Normas provinciales dictadas en materia de transparencia prevención y mecanismos de control de corrupción (art. 3 CICC). En caso de que los organismos cuenten con su propia pagina web establecer un vínculo a través del cual se pueda acceder en forma directa. Estadísticas elaboradas por los organismos públicos relacionados a la transparencia y anticorrupción. Otros.

- *B - Organizaciones de la Sociedad Civil*

Rol de las organizaciones de la sociedad civil. Autoridades que las integran (antecedentes). Historia de la OSC. Estructura. Canales de denuncia y seguimiento de hechos de corrupción. A través de un vínculo acceder a la página *web* de cada agrupación. Estadísticas elaboradas por las OSC. Otros.

- *C - Participación y Derechos Ciudadanos.*

Nómina de los diversos mecanismos de participación. Formas de atención ciudadana. Listado de los derechos ciudadanos. Otros derechos. Vinculación con páginas relacionadas a la temática. Otros.

- *D - Procesos licitatorios, compras y contrataciones.*

Información relacionada a los Actores involucrados: oferentes, testigo social, gobierno. Funcionamiento y la legislación de los procesos licitatorios, las compras y las contrataciones. Adquisiciones realizadas por el Gobierno. Pliegos de las licitaciones. Licitaciones, compras y contrataciones futuras. Estadísticas relacionada con la temática. Vinculación con otras páginas. Otros.

- *E – Proyectos.*

Listado de la totalidad de Proyectos, en ejecución y a ejecutarse, sean nacionales, provinciales o municipales. Estadísticas relacionadas a la temática. Otros.

- *D - Programas, Becas, Beneficios.*

Información sobre los programas sociales existentes: beneficiarios, ámbito de actuación, duración, etc. Información sobre las becas y beneficios otorgados por el estado: bases para la solicitud, alcance y funcionamiento, lista de los beneficiarios, etc.. Estadísticas. Otros. Todo ello con el debido respeto a la intimidad en el marco de la legislación vigente.

- *E - Indicadores de gestión de organismos públicos.*

Listado de los indicadores elaborados que proporcionan información gerencial que aporta el marco cuantitativo para saber básicamente: cuánto se ha realizado de lo que se ha propuesto; si lo realizado satisface la demanda (en cantidad y calidad); qué relación hay entre los resultados obtenidos y los recursos utilizados (en unidades físicas y financieras); cuánto cuesta cada unidad de producto, qué impacto ha producido en la comunidad los resultados obtenidos en la gestión, como ha evolucionado la gestión en el periodo respecto a otros periodos.

- *F - Políticas sobre transparencia y anticorrupción.*

Exposición de las políticas relacionadas con la transparencia y anticorrupción. Organismos responsables: autoridades (antecedentes), funcionamiento y competencias. Régimen normativo. Páginas relacionadas con la temática. Estadísticas elaboradas. Otros.

### **2.3.2 - Implementación a mediano plazo**

Se corresponde con la etapa de implementación del portal y su difusión, realizando y difundiendo spots promocionales para fomentar el nacimiento de la página web, dando a conocer este esfuerzo a la ciudadanía. Además se procuraran entrevistas en radio, televisión, periódicos y boletines de prensa, además se realizarán presentaciones en instituciones de educación superior, organizaciones de la sociedad civil, empresas y organizaciones de interés.

### **2.3.3. - Implementación a largo plazo**

Entre las medidas de largo plazo se encuentran:

- Medir la concurrencia:

Registrar las visitas y los accesos diarios, para dar cuenta del grado de aceptación por parte de la ciudadanía.

- Seguimiento:

Actualizar en forma permanente la información que se brinda. Realizar reuniones (entrevistas / encuestas) de vinculación con la sociedad civil, colegios y organismos empresariales para realizar acciones de mejora en la pagina. Asegurar que el sistema diseñado es correctamente implementado y que se solucionan los imprevistos que van surgiendo durante la puesta en marcha. El examen periódico y objetivo de lo que se hace permite a los gobierno cambiar rumbos a tiempo, reconocer sus errores y evitar despilfarros en actividades no fructíferas.

- Eficacia:

Medir la eficacia de la pagina, esto es, ver en qué medida cumple con los objetivos para la cual fue creada y así lograr que toda persona, sin necesidad de acreditar un interés específico, pueda acceder desde la comodidad de su hogar u oficina a la información pública en forma ágil y segura a través de *Internet*. De esta manera el gobierno consolida una herramienta fundamental para la construcción de la cultura de transparencia y anticorrupción.

- Ciudadanía informada:

El conocimiento que brinde la pagina será indispensables para la detección de desviaciones respecto a los preceptos normativos, así como para sugerir acciones específicas orientadas a su oportuna y total corrección y también para denunciar a los infractores por actos de corrupción.

- Gobernabilidad democrática:

Los organismos públicos y las OSC utilizarán este medio para difundir las acciones realizadas y los resultados de su gestión, así como para fomentar

la participación de la sociedad en las acciones de gobierno. El desempeño transparente de las instituciones hacia la sociedad es indispensable para un gobierno de calidad, cercano a la gente y que permita generar confianza y credibilidad en la ciudadanía.

- Cultura de la información:

Fomentar la cultura del derecho a la información de la gestión pública para incrementar los niveles de confianza en la población hacia las instituciones gubernamentales y promover así un mayor involucramiento de la ciudadanía en los asuntos públicos y en los procesos políticos. Mostrar a través de la página las acciones que evidencian la vinculación y repercusión, directa o indirecta, que tienen los asuntos públicos y las cuestiones políticas sobre aspectos relevantes de la vida cotidiana.

- Estándares de servicios, parámetros para medir el desempeño:

De productividad: relación entre el *output* y el *input* de calidad de atención a los clientes: indicadores e satisfacción que tiene que ver con los servicios, las personas, las instalaciones. La eficacia: tiempo medio de respuesta a los reclamos, tiempo medio de espera. Costo.

#### **2.4. - CREACIÓN DE CONTROLADURÍAS EN ÓRGANOS DESCENTRALIZADOS Y AUTÁRQUICOS**

Se impulsará desde la Coordinación de Políticas de transparencia y anticorrupción la creación de Controladurías en dependencias descentralizadas y autárquicas. Podemos citar como antecedente la creación de la Contraloría General del Departamento General de Irrigación de Mendoza en el año 1997.

Entre los objetivos propuestos, podemos mencionar los siguientes:

- Organizar acciones de prevención y detección de irregularidades.
- Mantener contacto permanente con la Coordinación de Políticas de transparencia y anticorrupción.
- Implementar programas de capacitación de funcionarios sobre la temática.
- Recepcionar y solucionar reclamos, denuncias o quejas de usuarios.
- Promover la calidad en la atención de usuarios, clientes y ciudadanos.
- Impulsar un sistema que reduzca la discrecionalidad de los funcionarios.

#### **2.4.1. - Implementación a corto plazo**

En un primer momento la Coordinación deberá realizar un análisis formal de cada una de las dependencias autárquicas y descentralizadas del Estado provincial, analizando su funcionamiento. Deberá a su vez sostener reuniones con funcionarios del organismo con el objeto de realizar una progresiva sensibilización acerca de los temas relacionados con la transparencia y anticorrupción.

A partir del estudio y entrevistas, deberá formularse la propuesta de inclusión de las Controladurías en estos organismos, proponiendo estructura, funciones, dependencia funcional, dotación y presupuesto; esto realizado en forma conjunta con el funcionario de mayor responsabilidad dentro del organismo.

#### **2.4.2. - Implementación a mediano plazo**

Se procederá en el mediano plazo a establecer Controladurías en aquellos organismos en los cuales se logre un mayor grado de avance. Estas deberá contar - en esta etapa -, con la asistencia y capacitación de la Coordinación. Se

harán reajustes y se tendrán en cuenta las experiencias para poder mejorar su funcionamiento.

### **2.4.3. - Implementación a largo plazo**

Se procurará en el largo plazo el establecimiento de Controladurías en todas las dependencias autárquicas y descentralizadas del Estado, conformándose una comisión de los funcionarios responsables con el objeto de mantener reuniones periódicas con la Coordinación. De esta forma se compartirán experiencias, opiniones, se analizarán nuevas medidas, se organizarán capacitaciones conjuntas, entre otras alternativas de trabajo coordinado.

## **2.5. - REFORMAS AL SISTEMA DE COMPRAS Y CONTRATACIONES DEL ESTADO**

Para transparentar los mecanismos licitatorios se proponen las siguientes medidas a partir de la fórmula enunciada por Klitgaard:  $C = M + D - T$ , donde la corrupción (C) es el resultado del monopolio de la autoridad (M) asociado a la discrecionalidad del gobernante (D) que impide la transparencia (T) en la gestión. Sin perjuicio de las propuestas que se establecen el equipo considera que debiera promoverse un debate profundo mediante el procedimiento de elaboración participada de normas (EPN) en relación a la normativa vigente en la materia.

### **2.5.1. - Introducción del mecanismo de la Audiencia de aclaración en los procesos licitatorios.**

La audiencia de aclaración es un mecanismo que consiste en la realización de una consulta pública obligatoria en el marco del proceso licitatorio con el objeto de recibir propuestas de modificación a las condiciones presentes en los pliegos.

En un término no mayor a una semana contados a partir del inicio del plazo de venta de pliegos de la licitación o concurso, a solicitud de cualquiera de los tenedores de pliegos de condiciones o términos de referencia, se convoca a una audiencia oral con el fin de hacer las aclaraciones a que haya lugar, y en caso de ser necesarias modificaciones. En este sentido, el equipo no ha creído conveniente profundizar la propuesta, sino que como medio alternativo se ha propuesto que el Coordinador (ver más arriba) prepare un mecanismo de elaboración participada de normas contando en ella con especialistas en la materia de derecho administrativo. El objetivo es reducir la presencia de discrecionalidad en la redacción de pliegos licitatorios.

### **2.5.2. - Introducción del mecanismo del Testigo social.**

Los procesos licitatorios suelen ser para la opinión pública, un oscuro punto de contacto entre la Administración Pública y las empresas privadas, donde la sociedad no tiene instancias de participación. Por ello es necesario “echar luz” sobre estos procedimientos administrativos que constituyen la principal forma de contratación del Estado.

De esta manera se sugiere incorporar a la legislación la figura del Testigo Social, como mecanismo preventivo para reducir el riesgo de corrupción en los procesos licitatorios. Al mismo tiempo, constituye un vía de participación ciudadana y por ende un instrumento de control social.

Esta propuesta **no es para todas las licitaciones** sino para aquellos casos de que fueran particularmente sensibles a la opinión pública o de gran incidencia social o institucional. También debiera existir en aquellos en que el monto supere cierta cifra a determinar. El Senado seleccionaría en base a un concurso de antecedentes, una persona que desempeñaría el rol de Testigo Social para un determinado proceso licitatorio.

Las funciones principales del Testigo Social son: Representar ad hoc a la sociedad como veedor de la transparencia de todo el proceso de licitación e informar a la opinión pública a través de informes periódicos el desarrollo del proceso licitatorio.

Por estas razones, el TS debe gozar de fama, confianza pública y tener dominio reconocido sobre el tema que va a atestiguar. Puede representar a una entidad intermedia o ser un particular. La condición indispensable es que sea totalmente independiente de las partes involucradas (evitar conflicto de interés). Debe tenerse en cuenta que muchas veces quienes tienen dominio sobre ciertos temas (por ejemplo un ambientalista que debiera ser elegido como Testigo Social para una gran obra de infraestructura de saneamiento) son personas actual, o potencialmente ligadas a determinadas firmas empresariales. Por ello, antes de asumir el cargo, el Testigo Social elegido deberá declarar bajo fe de juramento las vinculaciones pasadas, presentes y hasta eventualmente potenciales de tipo comercial, familiar, académico, que mantuviera con la temática.

Las funciones y la responsabilidad que asume el TS se plasman en un instrumento legal denominado: "Declaración de Integridad" que el TS debe rubricar al ser designado por el Senado. Al mismo tiempo, las partes que intervienen en un proceso licitatorio, se obligan a firmar individualmente sus "Declaraciones de Integridad".

Es decir que este instrumento legal es necesariamente rubricado por el representante del organismo estatal que llama a licitación, en el que se compromete a:

- Actuar con integridad y transparencia;
- No realizar acciones que alteren la evaluación de las propuestas o favorecer condiciones que resulten ventajosas para un licitante en detrimento de los otros.

Puesto que una de sus funciones será dar a conocer a la opinión pública todo lo relevante de cada etapa del proceso, debe tener acceso irrestricto a toda la información relacionada a la licitación. De esta manera la población podrá conocer y comprender el porqué de las decisiones públicas. Podría estudiarse en este sentido la necesidad de otorgarle un instrumento legal o administrativo

de rápido acceso a la información en caso de ser denegada con legitimación procesal amplia.

Las funciones principales del Testigo Social son:

- Representar a la sociedad como veedor de la transparencia de todo el proceso de licitación.
- Informar a la opinión pública a través de informes periódicos el desarrollo del proceso licitatorio.

Los TS podrán participar en una o varias etapas del proceso de licitación. Es decir pueden presenciar desde la revisión de las bases de condiciones, audiencias de aclaraciones, visitas a los lugares del beneficio del servicio o producto, apertura de sobres, evaluaciones de las ofertas técnicas y económicas, adjudicación y formalización del contrato correspondiente.

El TS vela por la transparencia de la licitación, se limita a verificar que el proceso de contratación se desarrolle según las normativas vigentes. Por ello será necesario que el TS tenga idoneidad no sólo de aspectos técnicos específicos a la materia sobre la que versa la contratación, sino también debe conocer los mecanismos y la legislación sobre contrataciones públicas. En estos casos se podrá valer de asesores pertenecientes a la institución que representase si perteneciese a alguna.

El TS, podrá proponer aspectos que mejoren el trato igualitario, la calidad, precio y la eficiencia de la contratación. Estas observaciones no serán vinculantes y quedarán plasmadas en el informe del TS. Este documento, no tendrá efectos jurídicos sobre las contrataciones, la responsabilidad en todo momento recae en los servidores públicos encargados de llevar a cabo la licitación.

La intención de la incorporación de la figura del TS es de crear un ámbito de participación y control por parte de la ciudadanía en ningún caso debe convertirse en un obstáculo para el proceso de contrataciones estatal.

Cabe aclarar que la intervención del TS se realizará sin perjuicio de las instancias de control que actualmente establece la legislación vigente. Más aún, el TS debe conocer claramente a qué órgano de control corresponde remitir observaciones o pedir intervención en caso de advertir conductas ilegales o contrarias a la ética por parte del oferente y/o del licitante.

Se prevé en la primer etapa de implementación de esta figura, la consulta a través de encuestas a representantes de organismos públicos y a empresarios participantes de licitaciones sobre la conveniencia de este nuevo actor y determinar si su participación impide hechos de corrupción y fomenta mecanismos de transparencia y manejo adecuado de los recursos. Estos procedimientos de consultas pueden constituirse en mecanismos de evaluación y calificación de los TS. Requisitos que deberá poseer el testigo social:

- Debe gozar de fama, confianza pública y tener dominio reconocido sobre el tema que va a atestiguar.
- Puede representar ad hoc a una entidad intermedia o ser un particular.
- La condición indispensable es que sea totalmente independiente de las partes involucradas (a fin de evitar conflictos de intereses).
- Estar inscripto en el Registro de Testigos Sociales.

La Coordinación será el órgano rector en todo lo relacionado al manejo del Testigo Social dentro del ámbito administrativo provincial. Para ello se abrirá un "Registro de Testigos Sociales", el cual tendrá los siguientes caracteres: será abierto y con una inscripción continua, es decir en él se podrán inscribir todas

las personas, ya sean físicas o jurídicas que lo deseen, todos los días hábiles del año. La inscripción al Registro no tendrá costo alguno para las partes. Todo ello con el fin de habilitar a personas, jurídicas o físicas, para que puedan desempeñar el papel de Testigo Social.

La inscripción puede realizarse por intermedio de organizaciones de la sociedad civil, Universidades, Colegios Profesionales, o en forma particular.

Para este procedimiento las organizaciones postulantes deberán presentar con carácter de declaración jurada el formulario institucional o a título personal, el formulario tipo A "Solicitud de Inscripción de la Institución" o el formulario tipo B "Solicitud de Inscripción de Particular" que se proveerá. Cada Testigo tendrá un código único de identificación. Todos los formularios de solicitud de inscripción al Registro podrán ser bajados on line de la página web [www.transparenciamendoza.gov.ar](http://www.transparenciamendoza.gov.ar).

Para poder ser inscripto como organización de la sociedad civil, las entidades deberán contar con personería jurídica otorgada y estado contable regular.

Para ser inscriptos de manera definitiva en el Registro, una comisión de evaluación ad-hoc, en la cual el Testigo Social deberá acreditar las competencias técnicas para el cargo, se pronunciará al respecto. El mecanismo prevé causales de baja en el Registro, como por ejemplo, los incumplimientos de algunos de las condiciones establecidas en la norma de instrumentación del Registro, la falta de veracidad de los datos declarados o la omisión en el formulario de solicitud de inscripción y la evaluación no satisfactoria del desempeño en dos actividades.

La Coordinación podrá evaluar a posteriori el desempeño de los Testigos Sociales y los resultados serán comunicados al evaluado, quien podrá efectuar por escrito sus observaciones, cuya minuta será asentada en el Registro. Además será responsabilidad del Testigo Social mantener actualizada la información consignada en los formularios de solicitud de inscripción y elevar la documentación e información que se le solicitará al efecto.

- Formulario de Inscripción de la Institución:

Contempla la presentación de la Institución, personería jurídica, nómina de autoridades, balances y descripción del o de las áreas temáticas sobre las cuales poseen profesionales idóneos.

- Formulario de Inscripción del Particular:

Este documento debe ser presentado por los miembros de las instituciones arriba mencionadas y por los particulares que se inscriben al registro sin representación de una entidad intermedia.

- Requisitos:

Ciudadano argentino

No tener antecedentes penales

No haber sido servidor público en los últimos 5 años.

Presentar Currículo Vitae en el que se acrediten la formación académica y la experiencia laboral.

- Selección y Remuneración del TS:

En el caso de que la intervención del TS sea obligatoria, la Coordinación elevará una terna al Senado quién designará al TS para una determinada licitación. La remuneración será cubierta en un 50% por el organismo estatal y 50% por parte de las empresas oferentes, cuyo costo deberá calcularse e incluirse en el canon de venta del pliego de licitación. En casos en que el TS sea requerido por una institución los gastos en que incurran serán pagados por ella. En estos casos la selección no estará a cargo del Senado, sino que será designado por la organización intermedia que solicite la presencia del TS.

Una vez seleccionado, el TS en nombre de la institución que representa, firma un convenio en el que se establece:

- Identificación de la licitación de la que participará.
- La/s etapa/s en que intervendrá, estimando plazos de duración de cada una.
- El monto estimado de sus honorarios según el plazo de la etapa.
- Las responsabilidades que asume por su participación.
- Las sanciones por incumplimiento.
- El compromiso a emitir un informe al término de la etapa que presenció.
- Una declaración de integridad por la que se compromete a desempeñar su rol en forma.

El convenio es rubricado por el TS y por la autoridad del organismo licitante.

### **2.5.3. Declaraciones de Integridad.**

Las Declaraciones de integridad consisten en pactos suscritos entre los oferentes y el órgano responsable de realizar un proceso licitatorio. Son acuerdos formales, individuales y unilaterales de ambas partes, por un lado, del representante del organismo estatal que llama a licitación y por otro lado, los directivos de las empresas concursantes, para evitar que prácticas irregulares afecten la racionalidad de una decisión administrativa.

Este mecanismo tiene como antecedente las cláusulas anticorrupción presentes en los Modelos de Pliegos de Bases y Condiciones del Banco Mundial. A través del mismo se establecen reglas de juego limpio que mediatizan la relación y el reconocimiento que cualidades como integridad, transparencia y coherencia resultan fundamentales a la hora de recibir los apoyos que son necesarios para la

existencia y crecimiento de una institución.

Por otro lado, los directivos de las empresas concursantes, suscriben su “Declaración de Integridad”, comprometiéndose a no realizar prácticas irregulares que afecten la racionalidad de una decisión administrativa. En definitiva, la Declaración de Integridad, permite que las empresas se abstengan de sobornar brindándoles la seguridad que sus competidoras tampoco recurrirán al soborno.

Estas “Declaraciones de Integridad” de las partes se firman en presencia del “Testigo Social”. El TS vela por la transparencia de la licitación, por ello presencia todas las etapas del proceso.

#### **2.5.4. Publicidad de Dictámenes de preadjudicación.**

Deberán ser públicas las actas de deliberación de las comisiones de preadjudicación y accesibles a todos los interesados a posteriori de la adjudicación, con el objeto de dejar claro los argumentos técnicos que justificaron la elección de una empresa para realizar la contratación. Asimismo esto obligará a los técnicos a actuar con mayor prudencia, debiendo sustentar cada una de sus posiciones.

Las mismas se darán a conocer por los mecanismos con los que cuenta la Coordinación, ya sea la página [www.transparenciamendoza.gov.ar](http://www.transparenciamendoza.gov.ar) o a petición de los interesados.

#### **2.5.5. Sistemas de compras por Internet**

Como consecuencia de los problemas de corrupción, la falta de transparencia existente y la desmesurada discrecionalidad que ha caracterizado al sector público, se ha generado descreimiento, desconfianza y una profunda percepción negativa en lo que respecta al actuar y a la imagen de los organismos públicos.

Por todo se considera necesario la creación del Sistema Electrónico de Licitaciones publicas (LICITANET) para que otorgue transparencia a la actuación de los organismos públicos y asimismo haga eficiente sus sistemas de compras y contrataciones.

Esta tarea debiera ser responsabilidad del Coordinador de políticas de transparencia y anticorrupción junto con la Unidad de Reforma del Estado. Las licitaciones electrónicas debieran abarcar todos los procesos de las licitaciones tradicionales.

La misión consiste en proporcionar a través del Sistema Electrónico de Licitaciones Publicas, total transparencia a los *procesos licitatorios*, simplificando, modificando y eficientizando los mismos, mediante la automatización de las distintas etapas a través de la interconexión de la unidad compradora con los proveedores o contratistas por medio de computadoras y redes de datos.

Algunos de los elementos significativos que fundamentan el cambio son:

- La globalización: gracias a redes como Internet es posible entrar en contacto con una gran parte de la humanidad.
- Digitalidad: toda transacción tiene aquí un substrato digital.
- Nueva noción de presencia: gracias a las licitaciones a través de las redes digitales globales, es posible estar presente, en una transacción o en un punto de venta o en el hogar de un cliente que sean remotos, pero esa presencia, no necesariamente tiene ni la corporeidad, ni la indivisibilidad, ni la contundencia de la presencia física habitual.

Entre sus objetivos podemos mencionar los siguientes:

- Darle transparencia a los procesos de licitación brindando información.
- Reducir los costos administrativos ocasionados por la licitación.
- Reducir los montos de las ofertas al posibilitar mayor acceso y la reducción de los costos que deben afrontar las empresas para presentarse.
- Posibilitar que desde las propias oficinas se participe, por un lado facilitando que los empresarios envíen sus propuestas y por otro que las unidades compradoras las reciban con toda seguridad.
- Sistematizar y agilizar el proceder interno de las unidades compradoras gubernamentales, realizar la capacitación correspondiente y dotar a las mismas de la infraestructura técnica necesaria.
- Evitar a través de la actuación electrónica el contacto entre proveedores y servidores públicos y de esta manera inhibir la corrupción.
- Posibilitar que toda empresa que quiera presentar sus ofertas por Internet, lo pueda hacer mediante el uso de firma electrónica, en sustitución de la firma autógrafa con plena seguridad jurídica. En correlación con esto realizar un convenio para la prestación de servicios de certificación de firmas electrónica, posibilitando de este modo los denominados certificados digitales de identidad, los cuales servirán para cualquier relación jurídica que puedan mantener los usuarios con el Gobierno.
- Publicar en el Sistema las bases y pliegos de las licitaciones.
- Ofrecer una aplicación electrónica para la entrada de ofertas, en este sentido, el Coordinador de políticas de transparencia junto con la Unidad de Reforma del Estado colaborarán en el desarrollo del sistema,

y juntos realizarán una evaluación constante de los proveedores para asegurar que los servicios están en línea con los mejores del mercado, en lo que respecta a la calidad y al precio.

- Las empresas podrán acceder electrónicamente a expedientes de licitación del gobierno.
- Determinar las unidades que podrán efectuar las licitaciones electrónicas.

Entre sus beneficios se encuentran:

- Al simplificar los procesos y trámites administrativos en la implementación del sistema se ahorran recursos y tiempo explícitos en las transacciones propias de las licitaciones gubernamentales.
- Registrar la totalidad de las licitaciones realizadas por el Gobierno Provincial a través del proceso de licitaciones electrónicas.
- Brindar a los empresarios la facilidad de que desde sus oficinas obtengan las bases de licitación de manera gratuita y solamente si tienen un interés consolidado de participar en la licitación pagasen en el lugar que correspondiera la cantidad correspondiente.
- Incorporar notas aclaratorias, fallos y contratos. Esto es importante porque al hacer accesible y pública la información sobre los recursos que invierte el gobierno, en qué lo hace, a quién adquiere o contrata bienes y servicios y en qué condiciones es lo que le da transparencia y credibilidad al proceso.

Beneficios específicos para la Unidad compradora o contratadora:

- Tener el procedimiento de contratación estandarizada y por tanto simplificado. Facilidades para hacer estudios de mercado, obtener datos de proveedores y comparar precios.
- Aprovechar la experiencia de las grandes unidades compradoras. Al aumentar el número de proveedores que presentan propuestas en las licitaciones, se obtienen mejores condiciones de calidad y precio.

#### Beneficios específicos para Empresarios:

- Mayor facilidad de participar en las licitaciones públicas, al disponer de información anteriormente limitada, gratuitamente y disminuir sus costos.
- Las bases a través de LICITANET tienen un costo menor que en las unidades compradoras. Al no tener que recurrir a los diferentes eventos en las unidades compradoras pueden participar en más licitaciones y como no tienen que desplazarse ahorran viáticos, además de tiempo.
- Se suprime el requerimiento de entregar documentación legal para participar en cada uno de los procesos de compra.

#### Beneficios sociales

- Transparencia en las compras gubernamentales: mecanismos de rendición de cuentas, cada ciudadano puede saber qué compra el gobierno, a qué precio, a quién y bajo qué procedimientos.

NOTA ACLARATORIA: Toda la efectivización de la propuesta relativa a LICITANET, deberá respetar los principios propios de la contratación del estado, relativos a Transparencia, Igualdad de Oportunidades, etc. Estos principios rectores deberán acomodar eventualmente la propuesta en los casos concretos. Por ejemplo, en aquellos casos en que la simultaneidad de apertura

de sobres virtuales de oferta sea necesaria, deberá implementarse un mecanismo de seguridad informática ad hoc.

#### **2.5.6. Implementación a largo plazo**

Creemos que todas las medidas descritas en el apartado de Licitaciones, compras y contrataciones, revisten de una importancia fundamental para dotar el Estado de mecanismos de transparencia. Dada su dificultad de implementación, solo es posible considerarlos a largo plazo, ya que para los mismos se requiere de cambios de fondo, en torno a legislación provincial, a procedimientos y a aspectos culturales de la administración pública y de las empresas.

### **3. - INFORME SOBRE LAS VISITAS A LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS PARA VALIDAR LAS PROPUESTAS**

En el presente apartado se resumen el cuadro de visitas a actores claves en base a las cuales, junto a otros elementos de estudio y análisis, se han desarrollado las propuestas. Los mismos pueden constituir aliados estratégicos en la ejecución de las mismas. Sin perjuicio de ello, las opiniones estos actores no se ven necesariamente reflejadas, corriendo por parte de los integrantes del equipo de este estudio la responsabilidad intelectual de las propuestas. Asimismo, no todas las sugerencias de los funcionarios entrevistados han sido suscriptas por ser muchas de ellas, ajenas al objeto de este estudio o sencillamente políticamente inviables.

#### **3.1. Detalle**

*DÍA: Viernes 18 de septiembre de 2004*

*HORA: 10:30 horas*

*LUGAR: Ministerio de Gobierno de la Provincia*

*FUNCIONARIO PÚBLICO: Licenciado Alfredo Cornejo*

El grupo de trabajo del PIP de gobierno Poder Ejecutivo realizó una exposición breve de su propuesta. Los resultados de la reunión fueron positivos. En líneas generales la propuesta fue bien recibida por el Ministro de Gobierno. Propuso que se considerara acerca del mecanismo de selección de los Testigos sociales y que se le expusiera la propuesta al Subsecretario de Relaciones Institucionales.

Ese mismo día el Subsecretario, una vez expuestas las propuestas, instó a realizar una nueva reunión el miércoles de la semana entrante, con el objeto que de esta forma pudiera disponer de tiempo para leer el documento detenidamente y así poder brindar una opinión más enriquecedora a las propuestas.

*DÍA: Miércoles 23 de septiembre 2004*

*HORA: 17:30 horas*

LUGAR: *Ministerio de Gobierno: Secretaría de Relaciones Institucionales*

FUNCIONARIO: Dr. Jorge Albarracín

En la reunión con el Subsecretario de Relaciones Institucionales se recibió básicamente las siguientes recomendaciones a las propuestas:

*Coordinación de Políticas de Transparencia y Anticorrupción*

Consideración acerca del perfil de la persona que debiera ocupar el cargo de Coordinador.

*Página web*

Consultar dicho tema con la Secretaria General.

*Testigo social*

Consideración acerca de si necesariamente el nombramiento del T.S. tiene que contar con el acuerdo del senado.

Que se incluya el Respaldo normativo correspondiente

Que se considerara una *Lista de espera de expertos* como proceso de selección (no de preselección) y también que se pensara en la forma en que se le otorga transparencia al procedimiento de la gente preseleccionada, por ejemplo a través de una carpeta de antecedentes

Pensar en cuál podría ser el *Perfil* del testigo social: el testigo debería analizar y explicar lo que vio durante el proceso del cual participó

Consideraciones acerca de los honorarios debiera tener el testigo social: debieran ser los de un director o subsecretario o quizás los de alguien de una rango inferior.

*Dirección de administración*

Exponer la propuesta con la Contaduría o la Unidad de Reforma del Estado y ver con ellos el tema de indicadores de gestión (explicaciones / información).

DÍA: *Martes 28 de septiembre de 2004*

HORA: *18 horas*

LUGAR: *Ministerio de Gobierno: Unidad de Reforma del Estado*

FUNCIONARIO: *Elida Rodriguez*

*Página web*

Se mostró completamente de acuerdo con la propuesta de elaboración de la pagina web, sugirió que fuera una página y no un portal, y que la misma estuviera orientada al ciudadano. En relación con esto comentó que el sitio “ciberdemocracia” es un intento, que ellos han realizado, de acercarse a lo que es una pagina web. Por otro parte expresó que es un buen momento para hacerlo, que es necesario hacerlo y que además es uno de los objetivos de su tarea.

*Coordinación de políticas de transparencia y anticorrupción*

En líneas generales le pareció que el Coordinador está haciendo falta pero sugirió que se tuviera cuidado al definir el perfil del Coordinador.

*Direcciones de Administración*

Las propuestas de ésta área fueron muy bien recibidas. En lo que respecta a indicadores expresó, en relación a los plazos, que la implementación debe ser en el corto plazo, pero que sus resultados serían a mediano y largo plazo. Sugirió que al hablar de indicadores lo hiciéramos desde un nivel macro para luego llegar a la profundización y que al principio fueran pocos. Que al crear indicadores se hicieran tomando líneas de trabajo como por ejemplo gasto mensual de viáticos y gastos mensual de combustibles. Y hablo de una desagregación en cuanto a unidades organizativas. Asimismo, que para establecer indicadores de gestión se tiene que tener en cuenta la planificación.

DÍA: 2 de Octubre de 2004

HORA: 15:00 horas

LUGAR: Ministerio de Gobierno

FUNCIONARIO: Dr. Nicolás Raigorozky, Director de Políticas de Planificación de la Oficina Anticorrupción del Ministerio de Seguridad, Justicia y DDHH de la Nación.

### Coordinación de políticas de transparencia y anticorrupción

Personal de la coordinación: definir una estructura aproximada (quienes, cuantos y con que características de nombramiento, función, etc.)

Pautas temporales: definir un esquema aproximado del plan de trabajo.

Concentración de la información: considerar si es bueno que concentre la coordinación toda la información y porqué.

### Página web.

Indicadores: El funcionario preguntó si utilizaríamos indicadores elaborados o si los creáramos, cuales serían.

Evaluación de impacto: al utilizar indicadores se sugirió tener en cuenta los objetivos que se plantearon.

Planificación: en esta etapa se advirtió que debiera tenerse en cuenta dos niveles: los plazos que a utilizar y las prioridades del plan.

### Licitaciones, compras y contrataciones.

Modificación normativa: se sugirió que a corto plazo se implementaran las reformas como un programa piloto para después ampliarlas.

Licitaciones vía Internet: se sugirió que fuese a largo plazo.

## **CAPÍTULO II - PROGRAMA DE MEDIDAS PARA EL PODER LEGISLATIVO SOBRE TRANSPARENCIA Y PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN**

### **1.- INTRODUCCIÓN**

El presente capítulo busca establecer pautas y propuestas de políticas y procedimientos de profundización de la transparencia y prevención de la corrupción, susceptibles de ser implementadas en el Poder Legislativo de la Provincia de Mendoza. Las mismas tienen fundamento teórico en labores de investigación y desarrollo realizadas por el grupo de consultores, y sus bases empíricas en el I.D.P., el cual a los fines del presente trabajo fue ampliado con información sobre la gestión administrativa recopilada en la institución.

En todas las áreas en mayor o menor medida, el I.D.P. arrojó una serie de conclusiones que debieron ser tenidas en cuenta al momento de elaborar las propuestas que conforman el Programa de Implementación de Políticas de Transparencia. En el caso del Poder Legislativo los puntos III y IV del I.D.P. estuvieron orientados al análisis del mismo en lo referido a su conformación Política, es decir a la distribución de bancas y la labor legislativa de sus miembros, recavando información sobre proyectos en tratamiento relacionados con la temática y los resultados obtenidos. Además se realizó un análisis de las normas legales provinciales vigentes dictadas en materia de transparencia, prevención y mecanismos de control de corrupción, en relación con el artículo 3° de la Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC) y la jurisprudencia provincial.

De esta forma y considerando la necesidad de incrementar la información relativa a las áreas de gestión interna de este poder del Estado, de las cuales el I.D.P. adolecía en alguna medida, el grupo de consultores optó por analizar estas áreas y las posibilidades teóricas de desarrollar políticas de transparencia

internas a partir de los niveles decisorios altos y medios del Legislativo y sin dejar de considerar la independencia inherente a este poder como a los demás. A partir de ello se estipularon entrevistas con algunos actores clave con el objetivo inicial de validar y coordinar con los mismos cada propuesta para conocer la posibilidad real de su implementación. Los datos obtenidos de esta etapa irían a complementar la información del I.D.P. y dar como resultado una serie de propuestas integrales, con un grado aceptable de viabilidad.

En el presente capítulo, en primer lugar se expondrá el diagnóstico sectorial de forma sintética y orientando las conclusiones de forma que sean conexas con las propuestas posteriores. A partir de las mismas se identificarán las potencialidades que surgen y los actores necesariamente involucrados en las políticas públicas que se diseñen. A continuación se enumerarán los objetivos perseguidos en el corto, mediano y largo plazo y se desarrollarán las propuestas acompañándolas de su fundamentación, para finalmente abordar algunos modos de implementación de las mismas a ser considerados.

## **2. - DIAGNÓSTICO**

A partir del I.D.P. y de los demás datos recopilados, se pueden detectar tres líneas de acción desde las cuales desarrollar políticas de transparencia y prevención de la corrupción en el Poder Legislativo definidas en relación con sus tres funciones básicas: *Controlar, Representar y Legislar*.

La función de control que realiza este poder se centra mayormente en las actividades desempeñadas por las comisiones legislativas de ambas cámaras en lo que respecta a la recepción de denuncias y sus actividades investigativas. En general los controles son específicos; como el resguardo de los derechos y garantías constitucionales, el control presupuestario, el ambiental, el realizado sobre la política de seguridad pública, sobre la educativa, etc. Sin embargo, como la corrupción no reconoce límites y sus hechos pueden ser cometidos en

cualquier área de las políticas públicas, existe una importante y creciente percepción de la ciudadanía sobre la función de control de este tipo de delitos por parte de algunas comisiones legislativas, en especial las comisiones de Derechos y Garantías Constitucionales de ambas cámaras. Considerando estos roles, hay algunas variables detectadas que inciden directamente sobre la eficiencia de las comisiones en general: a) La disponibilidad de recursos materiales y humanos adecuados y oportunos para cumplir sus funciones, cuya remuneración guarde relación con la probidad; b) El grado de sistematicidad de los procedimientos de las comisiones para el cumplimiento de sus tareas.<sup>4</sup>; c) Un sistema de protección del denunciante; d) El grado de publicidad de sus actos pues actualmente no se registran las actividades de las comisiones sin un expreso pedido de sus autoridades;

En relación con la función representativa se debe decir que constituye una parte fundamental de la naturaleza del Legislativo, ya que por ella adquiere su legitimación para el ejercicio del poder delegado. Esta legitimación no está limitada ni temporal ni materialmente a la relación manifestada entre el ciudadano y el representante por medio de la emisión del sufragio. Por el contrario la legitimación es algo que se construye ininterrumpidamente e incide y condiciona a los actores involucrados en esa relación. En este sentido, existen variables que determinan la calidad de la representación o lo que es lo mismo que decir la calidad de la democracia. Algunas de ellas elaboradas desde el análisis de la representación local, y sobre las cuales se puede incidir para incrementar la transparencia y prevenir la corrupción, han sido las siguientes: a) El grado de adecuación del sistema electoral a la organización política, demográfica y territorial del sistema social (sistema bicameral con la misma base de representación); b) La existencia de conflictos de Intereses, y la posibilidad de instrumentar un sistema para su detección; c) El grado de relación entre remuneración y probidad; d) La calidad de los mecanismos de

---

<sup>4</sup> Actualmente la efectividad de su rol depende en gran medida de los buenos oficios del legislador circunstancial que las presida como del personal con que cuenten en las funciones de recepción de denuncias, investigación y derivación;

publicidad y divulgación de la labor legislativa; e) La percepción de la efectividad y la utilidad de los procesos de Audiencias Públicas; f) La calidad, disponibilidad y diversidad de los mecanismos de participación de la ciudadanía; g) Los roles, características y calidad de la representación partidocrática.

Al abordar el análisis de la tercera función, se puede observar que la normatización derivada de la labor legislativa redundante directamente sobre el tipo de sociedad deseada y el grado de desarrollo de la institucionalidad de la misma. Por sus características particulares el proceso de formación de leyes es algo difícilmente comparable a otros procesos productivos. Por ello resultaría de limitada utilidad recurrir a criterios cuantificadores para evaluar la labor legislativa en estos órganos. Por otro lado una evaluación de la calidad puede ser engañosa cuando no se realiza desde una perspectiva amplia que permita ponderar la adecuación de las leyes a la realidad social de los destinatarios, el proceso político de generación de consensos en torno a su aplicación, el grado de participación de actores involucrados, la utilidad real y concreta de las normas sancionadas, los intereses involucrados y otras consideraciones.

De esta manera la incidencia legítima (que no implique un delito) que cualquier sujeto ya sea desde el interior como desde afuera del Poder Legislativo pueda realizar, resultaría estéril si no es acompañada por un proceso de legitimación de intereses por medio de su publicidad y de generación de consensos.

En este sentido el diagnóstico ha detectado algunas variables sobre las que se deberán asentar las propuestas orientadas a mejorar el proceso de formación de leyes. En este caso las variables a considerar son las siguientes: a) Tiempos de tramitación legislativa de proyectos, tanto en su duración como en su oportunidad; b) Control de la vida del expediente, estado, destino, tiempos, responsables; c) Incorporación de mecanismos de participación de la sociedad civil en el proceso legislativo; d) Nivel de disponibilidad de recursos materiales

y humanos adecuados y capacitados a niveles técnicos acordes con la función legislativa; e) Grado de coordinación entre cuerpos normativos relacionados, actualmente atomizados, superpuestos y con diverso grado de aplicación.

Dentro de esta función, un apartado merece el análisis de la disponibilidad o no en el ordenamiento mendocino, de normas en materia de prevención de la corrupción y promoción de la transparencia. En este sentido, el diagnóstico arroja una serie de áreas fértiles para una potencial labor legislativa, sobre las que deben centrarse algunas pautas de normatización:

- A- El aseguramiento de una relación equilibrada entre remuneración y probidad, así como la capacitación laboral técnica permanente y en conceptos de ética pública, transparencia, dirigida a los funcionarios del sector público, son válidos y necesarios objetos de regulación; Si bien el Decreto que actualmente regula el control patrimonial de los funcionarios públicos (presentación de DDJJ) está vigente y en aplicación, la efectividad de dicho control los bienes de los funcionarios es relativa debido a la imposibilidad actual de hacer un seguimiento permanente sobre las variaciones patrimoniales;
- B- La regulación de mecanismos de protección del denunciante de hechos de corrupción es una tarea por desarrollar;
- C- Está pendiente la sanción de una o varias normas con el objetivo de conceptualizar, sistematizar y centralizar funciones de prevención y sanción de la corrupción, así como de promoción de la transparencia en la gestión pública, dando herramientas, conceptos y mecanismos adecuados a la problemática a los órganos de control existentes y evitando el solapamiento de investigaciones y contralores. Debería acompañarse con la actualización de normas vigentes en este sentido;
- D- La legitimación de mecanismos de negociación y gestión de intereses es un área de regulación pendiente en la provincia.

Para finalizar con el diagnóstico se incorporan algunos otros campos de acción sobre los que es posible incidir para lograr el objetivo. Esto es así porque más allá de las variables y pautas de trabajo que se definieron a partir de las tres funciones del legislativo, en el desarrollo del diagnóstico fueron surgiendo otras que si bien no pueden insertarse en alguna de las tres funciones específicas, las atraviesan transversalmente por tratarse de características de la gestión administrativa interna de este poder, la cual nutre y sustenta todas las actividades del mismo, estableciendo las asignaciones de los recursos para cumplir sus funciones.

Los siguientes son las áreas susceptibles de desarrollar:

- A- Regular el nivel de discrecionalidad en el uso de los recursos y en las rendiciones de cuentas;
- B- Establecimiento de prioridades en la asignación de recursos en general (la Legislatura de Mendoza posee el menor presupuesto entre las provincias argentinas)
- C- Sistema de contratación de personal;
- D- Capacitación al personal en la temática específica, lo que condiciona la toma de conciencia de ciertos actos corruptos;
- E- Sistematización de las áreas de gestión, control de gestión, evaluación, delimitación de responsabilidades.

### **3 – DESARROLLO DE LAS PROPUESTAS**

El objetivo general planteado en torno al Plan de Implementación de Políticas de Transparencia y Prevención de la Corrupción en el Poder Legislativo

Provincial, como su nombre lo indica, es el diseño y la aplicación de un conjunto de propuestas de medidas internas y externas que promuevan la transparencia de los actos de gobierno comprendida como por ejemplo la posibilidad de acceso a la información por parte de la ciudadanía. Por otra parte se busca que los legisladores sean capaces de identificar detectar, sancionar y prevenir delitos comprendidos como actos de corrupción en la administración de la cosa pública. A partir de las propuestas pueden establecerse diversos grados de objetivos de acuerdo a los plazos. Los objetivos del largo plazo pueden comprenderse como los más alejados en el tiempo y por ende los más parecidos a modelos ideales. Es factible considerarlos en el transcurso de la aplicación de las medidas de corto plazo como aquellas orientaciones generales hacia las que debe encaminarse el trabajo previo. A continuación se presentarán los objetivos y las propuestas así como algunos aportes que pueden servir a su implementación.

### **3.1. - Implementación a corto plazo**

Los objetivos generales en el corto plazo son

- a- Garantizar, promover y brindar el acceso a la información pública del Poder Legislativo a la ciudadanía a partir de datos fieles y adecuadamente elaborados.
- b- Divulgar y dar capacitación interna y externa relacionada con ética, transparencia y lucha contra la corrupción y las reformas institucionales necesarias para llevar adelante el proceso.
- c- Asegurar garantías a denunciantes y denunciados por hechos de corrupción.
- d- Fomentar e implementar criterios de racionalidad, responsabilidad y transparencia en la gestión de los recursos del Poder Legislativo.

En estos objetivos generales se evidencian una serie de objetivos instrumentales secundarios a cuya consecución se orienta la serie de propuestas. Cada una de ellas en alguna medida ha sido consensuada con los actores involucrados, ya sea a partir de la elaboración del presente plan o por el solo hecho de formar parte de la agenda de políticas públicas actual de la provincia. Por las características de los objetivos del corto plazo, el grupo de consultores ha generado las siguientes propuestas:

- a- Debiera sancionarse y dar vigencia a la Ley de acceso a la información pública, con un criterio amplio de legitimación activa del solicitante.
- b- Promover espacios de capacitación a los legisladores electos por asumir en la temática
- c- Elaboración de documentos periódicos por medio de los cuales se sintetice la actividad del Legislativo, como por ejemplo Memoriales Anuales
- d- Llevar a cabo un control de cantidad de expedientes legislativos, en particular en las Comisiones de Derechos y Garantías.
- e- Incrementar las instancias de divulgación y debate para legitimar el proceso de reforma de la Constitución Provincial
- f- Otorgar a las comisiones legislativas atribuciones que les permitan proteger y garantizar los derechos de los denunciantes, y denunciados
- g- Impulsar un proceso de mejora en la asignación y el control de los recursos disponibles para los legisladores.
- h- Promover la profesionalización del recurso humano mediante su capacitación permanente en áreas específicas
- i- Implementar sistemas permanentes de control de gestión y evaluación del desempeño
- j- Formar un grupo técnico de trabajo orientado al desarrollo de portales web para el Poder Legislativo, con referencias similares a las que se establecen para el Poder Ejecutivo. (ver más arriba Cap. I de esta Parte)

### **3.1.1 Aspectos adicionales a considerar**

a- En lo referente a sancionar y dar vigencia a la Ley de acceso a la información pública, se debe decir que este proyecto de legislación, al momento de la redacción del presente informe está en tratamiento con media sanción bajo el número de expediente N° 45.466. Por él se intenta regular el derecho de acceso a la información del estado, estableciendo derechos, obligaciones y responsabilidades de los sujetos involucrados en torno al manejo, acceso y utilización de la información pública, así como las reparticiones obligadas a darla. Si bien el acuerdo de las fuerzas políticas y sociales en torno a la necesidad de un proyecto de estas características es mayoritario, existen discrepancias en torno a la legitimación activa para solicitar datos.

En relación a los lineamientos generales que la norma debiera tener, el equipo considera que la legitimación activa debiera ser amplia, sin necesidad de poseer un interés legítimo. Todo ello sin perjuicio de las razonables excepciones fundadas en razones de estado, que deberán ser suscriptas por los funcionarios y puestas a control del Poder legislativo a posteriori. Asimismo, entendiendo que cualquier ciudadano debiera poder acceder a información pública, los mismos deberán expresar bajo fé de juramento las razones que lo instan a solicitarla. Esto sin perjuicio de que la razón esgrimida no debiera ser obstáculo para la entrega. Debiera por otra parte coordinarse esta norma, con la Coordinación a que se hace referencia más arriba, en el Capítulo I de la presente Parte del informe.

b- Aspectos adicionales a considerar en lo relativo a brindar capacitación a los legisladores electos por asumir: Durante muchos años la práctica ha impuesto que al momento previo de la asunción de los legisladores electos en Mendoza, se le haya brindado una condensada capacitación básica orientadas al futuro

desempeño de sus tareas. La misma abarca áreas de labor técnica legislativa, nociones de derecho constitucional, nociones de cívica y política, además de cuestiones propias de la gestión interna administrativa del Poder Legislativo. Aquí la propuesta se relaciona profundizar y sistematizar este proceso, dotándolo de conceptos actuales relacionados con la ética en la función pública, la transparencia y la problemática de la corrupción en el estado. Además de la profundización y ampliación de los contenidos de la capacitación, se debe garantizar su sistematicidad lo que permita el sustento y la actualización de este mecanismo de capacitación a través del tiempo y de las distintas administraciones. A partir de las entrevistas mantenidas con representantes del Legislativo, se pudo comprobar que actualmente existe una buena predisposición por parte de sus autoridades en lo relacionado a ampliar las capacidades de sus funcionarios. Incluso ha sido considerado como factible en el corto plazo debido a que actualmente se ha comenzado a desarrollar un importante proceso de capacitación.

c- Aspectos a considerar en lo relativo a establecer y promover los contactos entre la Legislatura y la población de la provincia: La entrevista mantenida con aquellas áreas relevantes del Legislativo responsables de este tipo de actividades ha puesto de manifiesto las funciones que en este sentido se están realizando. Esta situación genera una plataforma sobre la cual desarrollar el trabajo propuesto. Por esta razón se ha considerado lo propuesta como de corto plazo. Las autoridades legislativas deben tomar la iniciativa en el establecimiento de vinculaciones con los distintos Municipios que permitan articular con ellos la generación de puntos de acceso y consulta de la labor legislativa provincial en los mismos. Mediante esta colaboración brindar disponibilidad de acceso al sistema interno de consultas de expedientes de la Legislatura así como de los demás servicios brindados por ella a poblaciones distantes. En el mismo orden de cosas actualmente se está desarrollando el Programa Legislatura Abierta, por el cual personal con material e información relativo a la actividad legislativa, recorre la provincia promoviendo la relación entre la legisladores y sus representados. Desde febrero del 2004 se

implementa y a la actualidad ha recorrido ya 10 departamentos. Se hace oportuno proponer la elaboración de documentos periódicos por medio de los cuales se sintetice la actividad del Legislativo en consonancia con los criterios de *transparencia*, *apertura total de oficio*, y *disponibilidad de acceso a la información*, vigentes actualmente en las democracias más representativas del mundo.

d) Aspectos adicionales a considerar en lo relativo a la propuesta de elaboración de documentos periódicos de rendición de cuentas y gestión: en este sentido conviene decir que se encuentra actualmente en elaboración el proyecto del “Anuario Legislativo 2004” para ser editado en febrero de 2005 (corto plazo) que tendrá por finalidad brindar información detallada sobre la actividad legislativa de ambas cámaras, proyectos tratados, aprobados, legisladores, comisiones, entre otra información.

e) Aspectos adicionales a considerar en torno al control de gestión: el interés demostrado actualmente por llevar adelante actividades orientadas a implementar a mediano plazo formas de control de gestión y evaluación de los recursos por parte de las autoridades administrativas del legislativo genera un terreno fértil para una de las propuestas: llevar a cabo un control de expedientes, registrando estado actual, destino actual, despachos contenidos, y demás información que permita a la ciudadanía acceder de una manera comprensible a los mismos y realizar el seguimiento de los mismos, y estableciendo responsabilidades en torno a las pérdidas, alteraciones y plazos de tratamiento.

f) Aspectos adicionales a considerar en lo atinente a incrementar las instancias de divulgación y debate para legitimar el proceso de reforma de la Constitución Provincial: La reforma de la Constitución de Mendoza constituye el gran sustento de muchas de los cambios institucionales orientados a promover la transparencia y lograr los objetivos propuestos en el presente plan. Aunque por

tratarse de un cambio en la carta magna requiere de tiempos y plazos que pueden ser extensos, la propuesta del corto plazo consiste en incrementar las instancias de divulgación y debate para legitimar el proceso de reforma de la Constitución Provincial. Actualmente el Ejecutivo ha promovido una serie de debates de jurisconsultos y constitucionalistas locales orientado a instalarlo y hacerlo extensivo a la sociedad para poner a disposición de la ciudadanía criterios de evaluación de este proceso. La propuesta consiste en promover desde el legislativo estas mismas instancias con la participación de todos los sectores, involucrándolos en el proceso de reforma desde su génesis.

g) Aspectos adicionales a considerar en lo atinente a Otorgar a las comisiones legislativas atribuciones que les permitan proteger y garantizar los derechos de los denunciantes, y denunciados: La importancia que revisten en la actualidad las comisiones legislativas como lugar de control de actos de corrupción y mecanismos de validación de los derechos de los ciudadanos, hace que deban ser mejoradas en su funcionamiento. Se ha considerado posible sin solapar funciones correspondientes a los otros poderes del estado, dar a las comisiones legislativas atribuciones que les permitan proteger y garantizar los derechos de los denunciantes, y denunciados, a la vez que dotarlas de recursos materiales y humanos adecuados para poder cumplir con los procesos de investigación y que se realicen de forma que aseguren todas las garantías para los involucrados.

h) En torno a los procesos de gestión administrativa las propuestas están orientadas a fomentar la función pública responsable orientada a la obtención de resultados, y a la satisfacción de las necesidades poblacionales. Esto se logrará implementando mecanismos de auditoría y evaluación permanente de procesos administrativos que impliquen manejos de fondos, regulando las remuneraciones en general para que se garantice su relación con la probidad y detectando y eliminando distorsiones en el uso de recursos, por medio de las rendiciones de cuentas con responsabilidad.

i) Aspectos adicionales a considerar en lo relativo a Impulsar un proceso de mejora en la asignación y el control de los recursos disponibles para los legisladores: hoy existe consenso en relación con la ratificación y la adhesión al Decreto N°1.869 del Poder Ejecutivo, que regula las liquidaciones de viáticos, pasajes y locaciones de servicios. Los lineamientos de dicha norma debieran constituir principios rectores para una eventual legislación.

J) Aspectos adicionales a considerar en lo relativo a promover la profesionalización del recurso humano mediante su capacitación permanente: las autoridades han optado por la elaboración de planes de capacitación anuales los cuales dieron comienzo durante el año 2004. Hasta el momento de la redacción del presente informe se desarrollaron cursos de capacitación en Administración, Informática, técnica legislativa, y para principios de 2005 está previsto un curso de Derecho Parlamentario. La invitación es extensiva a todo el personal aunque sólo existe obligatoriedad para aquellos cuyas funciones estén vinculadas al curso. Por otro lado, en algunos de los futuros cursos se ha optado por hacerlos extensivos al público en general, y se ha gestionado su reconocimiento por parte de la Dirección General de Escuelas (Resolución N°1251) gracias a lo cual se otorga puntaje a los asistentes. Una propuesta adicional consiste en ampliar las áreas temáticas de esta capacitación contenidos de ética pública, transparencia, y control de la corrupción, entre otros que hagan al objetivo del plan. Las autoridades la han considerado viable y por ello se inserta en el corto plazo.

k) Aspectos adicionales a considerar en relación con implementar sistemas permanentes de control de gestión y evaluación del desempeño: A partir de fines de 2003, las autoridades administrativas de la Legislatura comenzaron a diseñar un plan de modernización de la gestión del Poder Legislativo con el objetivo de implementar sistemas relativos permanentes de control de gestión y evaluación del desempeño. El plan abarca todas las áreas y consta de diversas

etapas, tales como elaboración de un Diagnóstico de Recursos, elaboración de Manuales de Procedimiento para cada área, proceso de Control de Gestión permanente y Proceso de Evaluación del desempeño periódica.

Las etapas a considerar en el corto plazo son las de diagnóstico que consiste en un relevamiento del personal que presta funciones en las unidades organizativas Legislatura y Senado, para determinar perfiles y roles del recurso humano disponible. En esta misma línea se elaboró y realizó una encuesta personalizada a los dependientes administrativos de planta permanente, en las áreas de Contaduría, Servicios Generales, Personal y Compras. La predisposición del personal en un primer momento fue dudosa, debido al temor generado en torno a este tipo de encuestas y su relación con la estabilidad laboral de cada uno, pero luego de un proceso comunicacional bajó la resistencia y se lo vio no sólo como una oportunidad de cambio sino como algo necesario. El relevamiento funcional se ejecutó mediante la entrega al dependiente de un cuestionario en el cual se lo identifica (no es anónimo), con plazos flexibles de entrega. Las preguntas abarcan diversos datos personales, como otros antecedentes laborales, estudios cursados, apreciaciones personales sobre el puesto que desempeña, valoración de su actividad, problemas detectados, propuestas de mejora de procedimientos, capacitación necesaria, entre otras. Las encuestas se han realizado entre mayo y julio de 2004 y actualmente ya están relevadas y se encuentran finalizando el proceso de análisis. Debe tenerse en consideración que la administración del recurso humano que presta funciones en los Bloques de legisladores es responsabilidad de cada Secretario de Bloque. Las características de este proceso que se está llevando a cabo, guardan una relación tan estrecha con los objetivos del plan y poseen un nivel de concreción tal que ha resultado oportuno incorporarlo como una importante potencialidad dentro del proceso de planificación de la cual aprovecharse para asentar otros procesos como la instancia a los bloques legislativos para realizar el mismo proceso en relación con sus responsabilidades y asignaciones de recursos. En las propuestas de mediano y largo plazo está la complementación de esta de corto plazo.

l) Aspectos adicionales a considera en lo relativo a la formación de un grupo técnico de trabajo orientado al desarrollo de portales web para el Poder Legislativo: ha sido manifestado a este equipo de trabajo que la decisión política en relación con la actualización de las páginas web y la ampliación y optimización de la información disponible en los mismos está tomada. Al momento de la redacción del presente documento es casi un hecho la concreción de la propuesta que invita a la conformación de un grupo técnico de trabajo orientado al desarrollo de portales web para el Poder Legislativo, el cual deberá considerar la incorporación de proyectos de ley, información presupuestaria, y legislativa, en la misma, además de otra información que se especificará en las propuestas de mediano plazo.

### **3.2. - Implementación a Mediano Plazo**

El objetivo general en el mediano plazo se relaciona con efectuar cambios institucionales, desarrollar, dar tratamiento y sancionar las normas necesarias para limitar la corrupción, y acentuar la transparencia en la gestión pública en general y en el legislativo en particular a través de mecanismos y procedimientos modernos y adecuados a la realidad social. Por otra parte se pretende permitir y facilitar la participación ciudadana en la labor legislativa, mejorando las instancias internas y externas de control del legislativo.

Al igual que en el de corto plazo en este objetivo se dejan ver otros objetivos concretables mediante las necesarias siguientes propuestas:

- a- Sancionar y dar vigencia a la legislación que establezca límites conceptuales de corrupción y transparencia a los efectos administrativos correspondientes

- b- Elaboración en conjunto por parte de los bloques y las autoridades de una Agenda Legislativa periódica
- c- Legislar sobre la creación de un Registro de gestión de intereses (ley de lobby)
- d- Legislar sobre la incorporación de otras formas de rendición de cuentas con responsabilidad (accountability) en las dependencias del estado
- e- El establecimiento de un código de ética de los agentes públicos mediante la adecuada codificación de las normas dispersas de incompatibilidad de intereses.
- f- Promoción de la participación ciudadana en la gestión pública
- g- Legislación acerca de la mejora del sistema de Audiencias Públicas con la consideración de sus conclusiones bajo pena de nulidad de las mismas
- h- Aprobar y llevar a cabo la reforma de la Constitución Provincial. En este marco generar un debate acerca del alcance de los fueros parlamentarios
- i- Sistematizar y hacer eficiente el cumplimiento de las tareas de recepción, investigación y derivación de denuncias por parte de las Comisiones Legislativas, e implementar el registro escrito, magnético o por cualquier otro medio, de todas las reuniones de las mismas
- j- Control interno sobre las áreas sensibles a actos de corrupción y detectar posibles hechos
- k- Regular las remuneraciones en general del Poder Legislativo para que se garantice su relación con la probidad
- l- Potenciar el área de Informática mediante la incorporación de recurso humano adecuado, capacitación del existente, y recursos técnicos suficientes con la finalidad de desarrollar y dar mantenimiento a los portales web a crear.

- m- Diseñar y desarrollar portales web para la los distintos sectores y actores del Legislativo, de cada cámara, de cada comisión, de cada bloque, y de cada legislador, con completa y accesible información
- n- Implementar sistemas permanentes de control de gestión y evaluación del desempeño
- o- Con el objeto de racionalizar el uso de los recursos entre ambas cámaras, detectar y procurar simplificar y unificar funciones administrativas.

Los objetivos del mediano plazo se basan fundamentalmente en dos áreas de acción, a saber: por un lado la generación normativa necesaria para el ordenamiento provincial, y por otro lado la efectivización del proceso de cambio institucional en el marco de la reforma de la constitución. De esta forma quedan claramente fundamentadas las dos propuestas principales: dar sanción y vigencia a la legislación que determina materialmente los conceptos de corrupción a los fines administrativos y políticos que corresponde y que brinde mecanismos que garanticen su implementación, y en segundo lugar, aprobar y llevar a cabo la reforma de la Constitución Provincial, de acuerdo con los procedimientos preestablecidos y las condiciones dadas gracias a las labores de divulgación, la implementación del debate y la generación de consenso social y político previo.

La propuesta de agilización en la tramitación y aprobación de ciertas normas ausentes en la provincia, es susceptible de entrar en conflicto con la misma independencia fundamental del Poder Legislativo. Por estas razones a la legítima actividad de gestión de intereses llevada a cabo por los sectores de la sociedad involucrados e interesados en la regulación de sus derechos, se suma una propuesta actualmente consensuada con las autoridades del Legislativo mendocino. La misma consiste en la participación de representantes de los distintos bloques legislativos y de autoridades de las cámaras que deberán establecerse, en la elaboración en conjunto de una Agenda Legislativa. En la misma se estipularán por consenso, las orientaciones

de políticas en un sentido amplio aunque concreto que tendrán por objetivo la determinación de la labor legislativa en plazos medianos. Esta medida será funcional a la planificación del trabajo legislativo por parte de los actores internos, y a través de su publicidad de todos aquellos sectores de la sociedad en general involucrados o interesados en los temas permitiéndoles participar en el proceso de formación de las normas. Existe predisposición actual por parte de las secretarías administrativas y legislativas del Senado. Existe la voluntad de dialogar al respecto y por ende constituye una propuesta de mediano plazo. Esta Agenda constituiría una herramienta fundamental en la agilización de los trámites legislativos de ciertas normas cuya aprobación se propone en el presente plan.

Al efecto de dotar de efectividad a la legislación se propone que el ordenamiento normativo incorpore una serie de regulaciones específicas, sin perjuicio de que sean incorporadas en normas anexas a la principal

A - En este sentido se propone la creación de un Registro de gestión de intereses, en la forma de una Ley de lobby, que regule las audiencias de personas físicas o jurídicas públicas o privadas por sí o en representación de terceros, con o sin fines de lucro con el objeto de influir en las decisiones o funciones de los organismos y funcionarios de los tres poderes del estado (acorde con la definición brindada por el Decreto Nacional 1172/03).

B – También se vincula a lo anterior generar una legislación que incorpore formas de rendición de cuentas con responsabilidad (accountability) y pautas de mejoramiento de prácticas gubernamentales, entre otros.

C - El establecimiento de un código de ética o conducta que regule las responsabilidades de los agentes públicos, especialmente las de naturaleza política y administrativa, estableciendo los sujetos, obligaciones, procedimientos, sanciones y autoridad de aplicación y que promueva la transmisión de valores éticos. A este fin se considerarán sujetos aquellos que manejan fondos públicos y los que sin hacerlo participen en actos u omisiones que originen responsabilidad. El principio rector del mismo debe ser la

salvaguarda de la legalidad, y la promoción de la honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la prestación del servicio público. Deberá establecer mecanismos resarcitorios del perjuicio ocasionado al patrimonio público, conformar un registro de funcionarios inhabilitados, prohibir prácticas que impliquen conflictos de intereses, y obligar su incorporación a la manifestación de bienes periódica cuando no lo impliquen. En este sentido se hace necesaria una codificación de toda la legislación dispersa acerca de las denominadas incompatibilidades funcionales, o de otro tipo.

D - Otro importante objetivo de regulación es el establecimiento de la obligación por parte de los organismos públicos no estatales, O.N.G, O.S.C., sindicatos, mutuales, partidos políticos, y todos aquellos otros que reciban recursos públicos bajo la forma de subsidios, de ser objeto de fiscalización, rendición de cuentas y transparencia. Todo esto en lo que debiera ser una profundización de las líneas marcadas por el Decreto 2074/03.

E - También la regulación de la participación ciudadana en los procesos licitatorios, y la promoción de la participación en general, como en la discusión de leyes (institución de la elaboración participada de normas) y la consideración de las opiniones de los sectores involucrados o cuyos intereses se vean tocados en el proceso de aprobación de las mismas. A este fin se agrega la propuesta de mejora del sistema de Audiencias Públicas como forma de expresión de la ciudadanía otorgándole mayor importancia relativa en la toma de decisiones. Para ello se propone la incorporación a las decisiones tomadas a posteriori de una Audiencia pública de una fundamentación con los motivos de la consideración o no de las conclusiones emanadas de la misma, bajo pena de nulidad de la audiencia.

F - Otra propuesta de mediano plazo es la promoción de políticas de transparencia y prevención de la corrupción en los municipios, a partir de la adhesión a las normas o la formación de las propias. Este proceso debe permitir el diseño de estrategias de transparencia que respondan a la infraestructura disponible y a la necesidad de información de cada municipio, y en atención a sus condiciones socioeconómicas. Debiera permitirse a cada

municipio que determine las modalidades de transparencia conforme su propia cultura y garantizando desde el gobierno provincial los recursos a este fin.

G - En el mismo marco de la reforma constitucional se propone la incorporación de criterios que precisen el alcance de los fueros parlamentarios, alejándolos de su percepción como privilegios.

H - En el mediano plazo se propone que el funcionamiento de las Comisiones Legislativas guarde ciertas características a saber: Que la labor de las mismas sea sistematizada, que estén reguladas y dotadas de límites y procedimientos que tornen eficiente su funcionamiento, que esté garantizada la recepción, investigación y derivación de las denuncias. A la vez que les sean asignados los medios y recursos para el cumplimiento de sus funciones de control, investigación de casos y seguimiento. Una forma de hacer eficiente y transparente la función de control de las comisiones es la implementación del registro escrito, magnético o de cualquier otro medio, de todas las reuniones de las mismas, llevando el registro de los debates y los asistentes. En la misma línea conceptual, se sugiera que las mismas Comisiones deberán poner a disposición de la ciudadanía esa información y prever la posible confidencialidad de esa información cuando la situación lo requiera. Actualmente el registro sólo se realiza previo pedido expreso de las autoridades de las comisiones. En este sentido, la propuesta es que la regla sea el registro y que la excepción la confidencialidad.

I - Se deberán detectar y eliminar distorsiones en el uso de recursos que afecten la eficacia de los mismos, y promover las rendiciones de cuentas con responsabilidad a la ciudadanía.

J- En la actualidad la importancia de la disponibilidad de recursos informáticos en general para el desarrollo de todas las tareas de cualquier proceso productivo es un determinante del éxito del mismo. En este caso en particular se propone que en el mediano plazo el Poder Legislativo adquiera los insumos informáticos necesarios para la creación de páginas web de cada cámara, de comisiones, de legisladores y de bloques. Según el relevamiento realizado por el equipo no existe un sistema ordenado, y el mismo parece deficiente y de difícil acceso. A este fin se deberá potenciar el área de Informática mediante la

incorporación de recurso humano adecuado, capacitación del existente, y recursos técnicos suficientes, con la finalidad de dar mantenimiento permanente al portal al que se hace referencia más arriba. Sin perjuicio de ello conviene expresar que la gestión actual está elaborando un diagnóstico de las necesidades de recursos informáticos en el Legislativo. La realidad indica que existe un gran atraso ya que han pasado diez años desde la última gran licitación de equipos de computación para la legislatura. Se está conformando un grupo de trabajo que cumplirá la función de reestructurar el área de Informática desarticulada desde hace un par de años. Con este fin se planifica la formación de un sector de Cómputos con personal destinado a cumplir funciones de mesa de ayuda (helpdesk) con la finalidad de contar con una asistencia técnica permanente para todo el personal previendo la incorporación de mas usuarios. Además existirá un sector informático destinado al Análisis de Proyectos, y al desarrollo de la página web. A fines de 2005 ya se espera contar con alrededor de 40 usuarios más incorporados al sistema con sus respectivas computadoras. Ese grupo está actualmente comenzando a desarrollar un proyecto de mejora de la página web de la Legislatura, la cual contará con información mucho más detallada que la hasta ahora disponible, como la consulta de proyectos en trámite, el presupuesto ejecutado y su evolución mensual, los viáticos y pasajes otorgados a los legisladores, los gastos y el destino de los mismos, y se está gestionando la posibilidad de compartir esta información con diputados. También se está trabajando en el proyecto de desarrollo y ampliación del sistema interno, lo que permitirá incorporar nuevos usuarios con la intención de que cada empleado tenga su propio código de acceso en el mediano plazo. No obstante, el proceso de capacitación acorde con el plan ha comenzado a darse, previo a las futuras incorporaciones de máquinas. Es remarcable que actualmente se esté analizando un plan para la filmación y emisión en directo de las sesiones legislativas por web, cuya implementación se daría en el mediano plazo o largo plazo. A partir de la disponibilidad de insumos y recursos, se podrá diseñar y desarrollar una serie de páginas web para la los distintos sectores y actores del Legislativo. Sería recomendable que existieran portales de la Legislatura, de cada cámara, de cada comisión, de cada bloque, y de cada legislador. Por otro

lado deberá garantizarse a la población el acceso a aquella información disponible en la página web, por los medios tradicionales. De acuerdo con un breve análisis comparativo de distintos portales web de cuerpos legislativos estadales de países federales como el nuestro (Venezuela, Brasil, Méjico) se ha podido elaborar un conjunto de requisitos de información básicos que deberían contener estas páginas:

- El diario de sesiones de cada cámara.
- El registro de asistencias a las sesiones de cada cámara.
- Los resultados de las votaciones en cada cámara con el detalle cuando fuesen nominales.
- Los Proyectos en tratamiento en cada cámara con el estado actualizado y su destino.
- Los resultados de cualquier investigación o estudio realizado en el marco de la labor legislativa.
- respecto a las Comisiones Legislativas el portal debiera contener al menos el Cronograma de actividades y orden del día de cada reunión, Acta de cada reunión, asistentes, Agenda de trabajo, lista actualizada de miembros y autoridades, nombre del secretario de la comisión, todos los expedientes destinados a ella y el estado en que se encuentren, forma de comunicarse con sus miembros, Despachos emitidos y Documentos de trabajo. Cuando se considere que alguna parte de la información a publicar no debe ser divulgada se expondrán los motivos y fundamentos de ello. La responsabilidad de esto deberá recaer sobre el presidente de la comisión.
- respecto a los Bloques Legislativos el portal debiera contener al menos: Lista de miembros, distrito al que pertenecen, agenda de trabajo, iniciativas y proyectos presentados, posiciones tomadas en torno a votaciones, rendición de cuentas detallada sobre la ejecución presupuestaria del bloque enumeración del detalle de ingresos y egresos actualizada, La responsabilidad de la actualización de la página será del bloque.
- Respecto a los Legisladores el portal debiera contener al menos: Currículum, forma de comunicarse con él, comisiones de las que es miembro, posición

respecto a los asuntos que tratará en su agenda, asuntos tratados por su equipo de trabajo, Proyectos presentados, Registro de asistencias a sesiones de cámara y a reuniones de comisión con el justificativo de las ausencias, remuneración y otros recursos adicionales que reciba para el desempeño de su gestión, personal a cargo y su remuneración, Detalle de viajes realizados, motivos y resultados de los mismos y recursos utilizados en ellos. Cada legislador será responsable por la actualización de la información.

- Respecto a los viajes oficiales el portal debiera contener al menos aquellos realizados por los miembros de las cámaras y los funcionarios de las mismas y sus resultados.

- El portal también debiera contener información detallada relativa a la asignación, custodia y condiciones de los vehículos, espacios físicos, bienes muebles e inmuebles, y en general de todos los recursos materiales que les provea la cámara a sus miembros, a funcionarios, a bloques y a cualquier otra persona o entidad susceptible de ello. Los responsables de esta información serán los depositarios en custodia de esos bienes.

- También sería conveniente que se publicasen los niveles de ejecución presupuestaria y su progresión temporal así como toda otra información sobre la aplicación y el destino final de los recursos que le sean asignados a los miembros de las cámaras, a funcionarios, a bloques y a cualquier otra persona o entidad susceptible de ello.

Toda la información disponible deberá estar actualizada, y se deberá poder acceder a la histórica, por otro lado no será necesario que medie solicitud para acceder a la misma.

K - En materia de Control de Gestión y Evaluación del desempeño en el marco de continuidad del proceso de modernización iniciado por las autoridades de la Legislatura, en el mediano plazo se propone el cumplimiento de las etapas: a- Elaboración de Manuales de Procedimiento de cada área, b - Desarrollo del Proceso de Control de Gestión c - Proceso de Evaluación del desempeño. Estas etapas son posteriores a la de diagnóstico del corto plazo y estarán

orientadas al posible reordenamiento o reasignación de funciones de acuerdo a capacidades existentes. A la vez la información recabada por medio del relevamiento inicial serviría para la elaboración de los Manuales de Procedimiento de cada área. El objetivo es definir funciones, perfiles y responsabilidades de los agentes. Para lograrlo las actuales autoridades se han propuesto un plazo de un año para terminar el proceso. Para ello las encuestas se han realizado entre mayo y julio de 2004. Actualmente ya están relevadas y se encuentran finalizando el proceso de análisis. Debe considerarse que en este mediano plazo las autoridades de los bloques deberán contar con información recabada del recurso humano que presta funciones en sus Bloques y haber comenzado otra etapa de modernización de la gestión interna. La etapa final de Proceso de Evaluación del Desempeño más que una etapa consiste en una de las finalidades principales de todo el proceso ya que debiera ser permanente con evaluaciones de área cada 30 días y de personal cada 6 meses. La relación entre probidad y remuneración en la función pública es uno de los principales objetivos del proceso, el que permitirá confirmar, reasignar o eliminar adicionales remunerativos como los otorgados por "Mayor dedicación" o por "Personal a cargo" que distorsionan la labor cotidiana sin perjuicio de su justificada utilización de los mismos.

L) Con el objeto de racionalizar el uso de los recursos entre ambas cámaras, se sugiere el Impulso y la creación de sistemas de evaluación de la gestión mediante la detección y procura de la simplificación y unificación de aquellas funciones administrativas susceptibles de superposición entre las tres unidades organizativas del Legislativo: Legislatura, Cámara de Diputados y Cámara de Senadores. En este sentido sería conveniente evaluar si algunas áreas son susceptibles de ser unificadas. A los fines de la gestión administrativa, el Poder Legislativo de Mendoza, se divide en tres unidades organizativas, a saber: Legislatura, Cámara de Senadores y Cámara de Diputados. Mientras que la Cámara de Diputados liquida sus propios sueldos y administra sus recursos, la Contaduría General de la Provincia liquida los sueldos del Senado y la Legislatura por un convenio firmado con el Poder Ejecutivo. La unidad organizativa Legislatura se encarga de los espacios comunes de ambas cámaras ya que el recinto de sesiones y las áreas circundantes en la

Legislatura Mendocina son comunes a Diputados y Senadores de la provincia. Constituye una división administrativa dependiente del Vicegobernador y no posee personal específico más allá del de Servicios Generales que también cumple funciones en Senado. Todas las demás funciones quedan en manos de las áreas administrativas del Senado por lo cual no existe superposición de funciones.

### **3.3. - Implementación a Largo Plazo**

El objetivo general procurado en el largo plazo es contar con un sistema legal de sanción y prevención de la corrupción y de promoción de la transparencia, en coordinación con un marco institucional basado en criterios de apertura total, racionalidad, credibilidad, profesionalismo, responsabilidad e integridad en la gestión pública del legislativo y en sus instancias de contacto con la ciudadanía.

Esto se concretaría mediante las siguientes propuestas:

- a- Dar vigencia a los criterios de profesionalismo, objetividad, imparcialidad, honestidad, confiabilidad, responsabilidad, transparencia e integridad en las actividades involucradas en el proceso legislativo, mediante la adopción de control de gestión, evaluación del desempeño y la promoción personal y laboral permanentes.
- b- Eliminación del exceso de burocracia, y de la discrecionalidad en la toma de decisiones
- c- Dar plena vigencia e implementación del marco normativo general sobre transparencia y lucha contra la corrupción adecuado a la sociedad y en plena implementación. En este marco llevar el control permanente del registro de gestión de intereses.

- d- Dar validación social mediante la plena implementación de las nuevas disposiciones que surjan de la futura Constitución Reformada
- e- Promover el uso por parte de la ciudadanía para que las Comisiones Legislativas actúen eficientemente como instancias de control de la corrupción, de investigación y de preservación de los derechos de los ciudadanos
- f- Mantener un nivel máximo de transparencia administrativa y apertura total de oficio de forma permanente
- g- La eliminación del exceso de burocracia, y de la discrecionalidad en la toma de decisiones y en el uso de recursos es una herramienta fundamental para la minimización de las posibilidades de actos de corrupción y escasa transparencia. Se logrará mediante una reformulación de los procesos administrativos que se comenzarán a implementar en el corto y mediano plazo, como en la disponibilidad de información por distintos medios que permita obviar pasos administrativos innecesarios o frutos de la falta de información oportuna.
- h- En este plazo temporal ya se deberá contar con un marco normativo general sobre transparencia y corrupción adecuado a la sociedad y en plena implementación. Conformado por normas como aquellas de fomento de la función pública responsable orientada a la obtención de resultados, y a la satisfacción de las necesidades poblacionales. En este marco en el largo plazo deberá estar en implementación el control permanente del registro de gestión de intereses, regulado por la ley dictada al efecto sobre lobby.
- i- En el marco de la reforma política se deberá contar con una Constitución reformada, cuyas disposiciones reflejen las innovaciones necesarias en el ordenamiento institucional, mejorando el sistema representativo garantizando la representación territorial de los municipios, diferenciando en ambas cámaras la base territorial y poblacional de la representación, incorporando mecanismos de democracia semi-directa como referéndum

y revocatoria de mandato, reconociendo intereses difusos y habiendo incorporado a los partidos al orden constitucional.

#### **4. VIABILIDAD: POTENCIALIDADES Y ACTORES INVOLUCRADOS**

En primer lugar se detectan una serie de actores involucrados: los legisladores constituyen el primer grupo de actores. A estos se les considerará tanto individualmente como colectivamente. En su primera calidad por la representación popular que esgrimen para la toma de sus decisiones, por su nivel de pertenencia política, su independencia y su peso institucional como votantes dentro de cada cámara, y por ser destinatarios de gran parte de las medidas de control, prevención y promoción que se puedan proponer.

Por otro lado constituyen un actor colectivo al considerárselos como cuerpo colegiado: Cámara de Senadores y de Diputados, ambas con institucionalidad, autoridades y características propias, con independencia y atribuciones de control político mutuo, y posibles destinatarias de medidas paralelas o diversas adecuadas a la realidad de cada una.

En conjunto, los actores hasta aquí enumerados conforman otro actor que es el Poder Legislativo en sí mismo, el que en relación con las propuestas cumple un rol considerable por su independencia, equilibrio y su capacidad de control como poder del estado respecto de los demás. Asimismo, esta virtud se pone de manifiesto en la atribución constitucional de establecer el marco legal de la sociedad, por la representación popular que esgrime colectivamente y que lo legitima en el ejercicio del poder público delegado. Además puede expresarse como fundamento adicional el hecho de contar con una jerarquía de autoridades con capacidad de gestión interna legislativa, política y administrativa a partir de las cuales implementar políticas públicas orientadas a la promoción de la transparencia y la prevención de la corrupción, tanto interna como externamente.

Finalmente un actor común a diversos escenarios que aquí cumple un rol no menos importante es el constituido por la *ciudadanía* y sus diversas formas de

organización y manifestación de intereses. De esta forma el actor estaría constituido por los ciudadanos en general identificados como personas capaces de emitir sufragio, por los ciudadanos aglutinados a partir de sus intereses en Organizaciones de la Sociedad Civil, así como cualquier otra forma de expresión de los intereses de la ciudadanía.

En segundo lugar existen una serie de *potencialidades* inherentes al Poder Legislativo detectadas a partir de la elaboración del diagnóstico y del análisis de la realidad de la que surge. En relación con la Reforma Política que persigue la mejora del sistema institucional y representativo, actualmente existe en la Legislatura un proyecto presentado por el Ejecutivo declarando la necesidad de la reforma de la Constitución. El nivel de consenso en torno a la idea de esta necesidad es mayoritario.

Simultáneamente a la presentación del proyecto el Ejecutivo ha promovido una importante labor de divulgación del mismo con la intención de brindar a la ciudadanía elementos de juicio para el necesario referéndum previo a la reforma. A los fines del plan, el consenso en torno a la reforma de la constitución constituye una potencialidad fundamental.

La capacidad para mejorar la asignación de recursos, y la posibilidad de mejorar la relación entre probidad y remuneración puede constituir una potencialidad desde el momento en que al mejorar los niveles remunerativos en general existirá un menor costo de oportunidad para ingresar a la función pública por parte de especialistas, permitiendo ampliar los cuerpos técnicos del Legislativo, y transparentando paralelamente el uso de fondos. A su vez la mayor disponibilidad de recursos materiales y humanos por parte de las comisiones legislativas redundará en una más eficiente labor permitiendo tareas de investigación y control que hoy son escasas aunque fundamentales.

Un tema en particular lo constituye la necesidad de incrementar las instancias de comunicación entre la Legislatura y la ciudadanía. De un breve análisis se

desprende que las vías de comunicación con la población son múltiples y regularmente usadas por quien las requiera, y que actualmente se encuentran en desarrollo diversos proyectos orientados a promoverlas e incrementarlas. Si bien cualquier ciudadano podría desconocer los procedimientos legislativos y las vías de acceso a ellos, la realidad es que se las descubre cuando se entra en contacto por alguna necesidad concreta. Sin embargo resulta más habitual que organizaciones que aglutinan intereses determinados recurran a éstas a que lo haga un ciudadano por un interés particular. Por estas razones la potencialidad de mejorar los contactos entre la ciudadanía y el Legislativo es algo muy concreto que difícilmente requiera de largos plazos para efectivizarlo.

Finalmente debe considerarse un gran avance, el hecho que exista un aceptable número de proyectos de lucha contra la corrupción en tratamiento. En torno a la problemática de la corrupción como en ningún otro tema resulta esencial promover la división de poderes y la independencia mutua que les garantiza su equilibrio, según la clásica teoría expuesta por Montesquieu. La potencialidad viene dada por la predisposición de los legisladores a dar participación en el tratamiento de los expedientes a aquellas organizaciones civiles interesadas, y el acuerdo a que se pueda llegar para implementar formas de trabajo en conjunto que produzcan planes de labor legislativa a mediano plazo, orientándola y haciéndola previsible tanto para la ciudadanía en general como para cualquier interesado. Esto permitirá el abordaje coordinado y consensuado de problemáticas sociales sobre las cuales aún no se cuenta con legislación.

## **5 – VALIDACIÓN DE LAS PROPUESTAS.**

Para la redacción de las propuestas que constan en el presente documento, los miembros del equipo se han reunido en diversas ocasiones con el Dr. Luis Petri, Secretario Administrativo de la Honorable Cámara de Senadores.

Asimismo el día 1º de Octubre del presente año, el Dr. Juan Carlos Jaliff junto a legisladores de los distintos bloques recibieron al equipo local además de miembros de la Oficina Anticorrupción invitados especialmente. En todo momento se mostró un gran sentido de colaboración. Sin perjuicio de ello, las Cámaras Legislativas son ámbitos complejos en los cuales debiera buscarse siempre el consenso de los actores involucrados.

## **CAPÍTULO III - PROGRAMA DE MEDIDAS PARA EL PODER JUDICIAL SOBRE TRANSPARENCIA Y PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN**

### **1.- INTRODUCCIÓN**

El Informe de Diagnóstico Provincial (IDP) pone de manifiesto que actores claves de distintos sectores de la Provincia otorgan a esta Institución una valoración positiva. Además, según el mismo documento, destacaron la transparencia de ciertos procesos y procedimientos, tales como sistema de selección de personal, la actividad reglada de gastos de cortesía y viáticos, la profesionalización de los recursos humanos, entre otros.

Dada esta situación, las propuestas del Equipo de trabajo se enmarcan dentro de un criterio que tienden más hacia el fortalecimiento institucional, antes que un rediseño radical de la Institución. Se considera que ante la presencia de instituciones *sanas y respetadas* la clave está en saber encontrar las fortalezas y potenciarlas.

Esto no significa de ningún modo que no existan aspectos a mejorar. De hecho las dos propuestas que se formulan en este capítulo apuntan a ello, sin perjuicio de englobarse una de ellas, en una tendencia nacional y jurisprudencial.

En un contexto de crisis generalizada de las instituciones, el Poder Judicial se presenta como una instancia a la que el ciudadano acude de manera creciente, lo que genera una mayor demanda, que no siempre se está en condiciones óptimas de satisfacer.

Por otra parte, el advenimiento de la participación ciudadana a través de las Organizaciones de la Sociedad Civil en la búsqueda de la defensa y actualización de intereses colectivos requiere una adecuada planificación institucional. El equipo considera que hay una oportunidad propicia para que el Poder Judicial se adelante a los hechos y pueda generar instancias planificadas de participación de la comunidad. Al no existir hechos resonantes

de corrupción en el Poder Judicial de la Provincia de Mendoza, se está en una situación de relativo privilegio respecto al mismo poder de otras provincias.

En otro orden de ideas, el hecho de que en este trabajo atinente a transparencia y corrupción se encuentre un capítulo relativo al Poder Judicial no significa de ningún modo que sean poco transparentes o corruptos, como podría creerse a priori. Por el contrario ciertas temáticas como el acceso a la información pública pueden englobarse, a criterio de este equipo, en lo que se ha denominado intereses difusos que exigen una respuesta ordenada de amplia legitimación procesal, incluidas las Organizaciones de la Sociedad civil.

Las propuestas relativas al Poder Judicial se refieren a:

- A- Incorporación a la Legislación Procesal de la figura del *amicus curiae*.
- B- Desarrollo de un plan integral de atención y orientación al ciudadano
- C- Obligación de los Magistrados del Poder Judicial de presentar Declaraciones Juradas Patrimoniales periódicas.

## **2. DESARROLLO DE LAS PROPUESTAS**

### **2.1. INCORPORACIÓN A LA LEGISLACIÓN PROCESAL DE LA FIGURA DEL *AMICUS CURIAE*<sup>5</sup>**

Esta institución jurídica de larga raigambre en el Derecho Anglosajón se presenta como normativamente novedosa en nuestro país y de cierta tradición en materia jurisprudencial. El *amicus curiae* permite que determinadas personas ajenas a un proceso judicial puedan opinar en Derecho en cierta instancia del mismo. Conviene decir preliminarmente que no hay rasgos configuratorios absolutos de la figura y aún la doctrina discrepa en torno a su definición. Sin perjuicio de ello según lo expresado por las asociaciones FARN y PODER CIUDADANO, en el marco del proceso electoral en la Provincia de Jujuy en el año 2003 “...*El Memorial en derecho "Amicus Curiae" pretende que terceros ajenos a una disputa*

---

<sup>5</sup> Para algunos conceptos doctrinarios se ha tomado como base el artículo de Enrique Louteiro disponible en Internet.

*judicial pero con un justificado interés en la resolución final del litigo, puedan expresar sus opiniones en torno a la materia, merced a su posibilidad de realizar aportes de trascendencia para la sustanciación del proceso judicial”.*

Por ello, dadas las características de este trabajo cuyo eje fundamental consiste en formular propuestas, se delinearé un *tipo posible* siendo materia discutible su extensión y alcance más propia de la oportunidad y prudencia legislativa. La configuración del *tipo* considerado conveniente se ha fundado en la experiencia y percepción de las personas integrantes del Equipo.

### **2.1.1.- Viabilidad normativa**

Se pretende la formalización de esta figura mediante una ley que la incorpore al plexo normativo procesal.

El proyecto de ley, en nuestra opinión, debería contener al menos los siguientes parámetros:

A – Legitimación. Debiera promoverse la discusión en torno a la amplitud de la legitimación. ¿Toda persona pudiera ejercer el instituto? O ¿Sólo las Organizaciones de la Sociedad Civil?

B – Trayectoria de la persona que se presenta en el Proceso como Amicus Curiae. A fin de evitar la presentación inadecuada de personas sin conocimientos técnicos mínimos de la materia a decidir (una cuestión ambiental por ejemplo) debiera restringirse la participación a las personas con cierta trayectoria en la materia. Sería conveniente que la presentación se hiciese con patrocinio letrado.

C- Ejercicio Profesional pro bono. Siguiendo a la Corte Suprema de Justicia de la Nación<sup>6</sup>, podría establecerse que el ejercicio profesional tanto de representación como de patrocinio en este instituto no debiera generar honorarios, con el objeto de evitar una mercantilización del instituto, atento a los fines altruistas que lo inspiran.

D – Acciones procesales que admiten la figura. Sería conveniente una definición material de las acciones que admiten el instituto, como así también la extensión y la calidad de los mismos.

---

<sup>6</sup> Ver Acordada CSJN 28/2004 del 14 de Julio de 2004.

E – Extensión de la presentación. A los fines de evitar una presentación desmesurada y que pudiera entorpecer los tiempos procesales naturales, debiera establecerse un máximo de carillas por presentación. Asimismo, en la misma tónica, debiera preverse que cuando en un caso se presentasen más de cierta cantidad de Amicus Curiae, el tribunal pudiera decidir oficiosamente la unificación de personería, a aquel que mejor represente a los intereses de la clase si la hubiere.

### **2.1.2 Viabilidad político institucional. Corto plazo.**

El equipo considera que no existen mayores dificultades en términos de consenso para lograr la iniciativa de esta ley en el ámbito de la legislatura provincial. De hecho, atento a que los motorizadores de esta iniciativa a nivel nacional son las asociaciones recientemente citadas, se sugiere que debiera realizarse alianzas estratégicas con las mismas o sus referentes naturales locales, tales como FAVIM, para lograr el *lobby* suficiente para la aprobación. Los límites naturales están dados por no ser este un tema de prioridad en la agenda política, por lo que el trámite legislativo pudiera ser relativamente lento. Asimismo, otras limitaciones pueden encontrarse en ciertas patrones culturales forenses ante la fuerte vigencia de las categorías clásicas del derecho administrativo, que en algunos casos debiera ceder. En un plazo no mayor a seis meses debiera redactarse el proyecto a través de las organizaciones de la Sociedad Civil y mantener reuniones con los líderes de los distintos bloques políticos. En ese sentido las razones que podrían argumentarse frente a los mismos debieran ser la de crear una instancia de interacción con la ciudadanía, permitir el control social, reglar una tendencia y finalmente permitir la participación de la ciudadanía en asuntos de trascendencia social. Si bien no es un tema exclusivo de la transparencia, su incorporación al plexo normativo abre fehacientemente una puerta a las organizaciones de la sociedad civil para presentarse en casos relativos a la materia.

### **2.2.- DESARROLLO DE UN PROGRAMA INTEGRAL PARA LA ATENCIÓN Y ORIENTACIÓN AL CIUDADANO**

En esta propuesta se pretende que se desarrolle un *Programa Integral para la Atención y Orientación al Ciudadano* por parte del Poder Judicial. El objetivo principal de la misma consiste en mejorar las relaciones entre el Poder Judicial y los ciudadanos que acuden a él buscando una eficaz y sencilla respuesta meramente orientativa por parte de la institución. Ello, trayendo beneficios tanto para los ciudadanos como para los propios tribunales u oficinas del Poder Judicial que no deberán estar contestando numerosos reclamos, denuncias o presentaciones en oficinas impropias o incompetentes para su resolución.

Este programa debiera estar compuesto por al menos los siguientes proyectos:

### **2.2.1 Creación de una Mesa de Entradas Integral.**

La misma deberá tener como misión orientar al ciudadano que acude al Poder Judicial, a fin de que informe y oriente claramente acerca de cuales son los pasos inmediatos que debe seguir según la problemática planteada.

Se trata de una instancia previa a la actividad que realizan algunos profesionales, en el ámbito del Colegio de Abogados, como el asesoramiento jurídico gratuito. El perfil del RRHH requiere de atributos adecuados para la tarea encomendada basada en la vocación de servicio en la cual el Ciudadano es lo más importante para la persona del puesto. Sin ánimo de exagerar, en este último aspecto está la clave del programa.- El equipo no ha considerado plazos para esta propuesta atento a existir al momento de redacción de esta propuestas un proyecto similar en el Poder Judicial. (ver más abajo.) No obstante se sugiere que las organizaciones de la Sociedad Civil sigan de cerca de manera constructiva este proyecto.

### **2.2.2 .Proyecto de Educación Ciudadana**

En sintonía con la propuesta anterior, bajo la dependencia de la Oficina de Prensa y con la finalidad de transmitir a la ciudadanía en un lenguaje coloquial datos relevantes respecto de los mecanismos institucionales del Poder Judicial y su funcionamiento, los intereses y derechos que deben respetarse en todo proceso, los tiempos estimados de resolución y además de métodos alternativos de resolución de conflictos (MARC), se sugiere la generación de este proyecto. El

equipo no ha considerado plazos para esta propuesta atento a existir al momento de redacción de esta propuestas un proyecto similar en el Poder Judicial. (ver más abajo.) No obstante se sugiere que las organizaciones de la Sociedad Civil sigan de cerca de manera constructiva este proyecto.

### **2.2.3.- Viabilidad *Político – Institucional* de la propuesta**

En el marco del relevamiento *in situ* que realizó este equipo, con la intención de sumar a los actores claves que intervendrían en la implementación de este Plan encontramos al Poder Judicial inmerso en un claro proceso de apertura a la ciudadanía a través de su nueva Secretaría de Información Pública ( ex Oficina de Prensa) dependiente jerárquica y funcionalmente de la Suprema Corte de Justicia. Esta Secretaría, creada en Noviembre de 2003, en primera lugar se ocupa del tratamiento de la información sobre el Poder Judicial en los medios masivos de comunicación. Con la intención de ampliar sus funciones y dar respuesta a la mala percepción de la ciudadanía sobre el Poder Judicial es que para el próximo semestre, planea concretizar los siguientes proyectos:

- Revista Virtual
- Línea 0-800 de Información al Ciudadano dónde se darán turnos para los principales trámites a los cuales se acude de manera masiva.
- Mesa de Informes en los diferentes accesos al Palacio Judicial

Por lo antes mencionado, y por la coincidencia casi total de los proyectos generados por esta Secretaría y los sugeridos por este Plan, consideramos que existe un *amplio consenso* sobre la necesidad y la urgencia de iniciar un proceso de apertura a la ciudadanía.

Además, en contacto directo con el actual Presidente de la Suprema Corte de Justicia, el equipo ha podido apreciar su preocupación por brindarle al Poder

Judicial de la Provincia una nueva imagen frente a la ciudadanía, a través de procesos comunicacionales.

Sin embargo, se considera clave en la continuidad de estas acciones, sostener este proceso con un fuerte apoyo y colaboración de la estructura interna del Poder Judicial, la cual pareciera estar, quizás en apariencia, no tan acostumbrada como otros organismos del estado a orientarse a la atención directa y sistemática de los ciudadanos en sus actividades y procesos cotidianos. El patrocinio letrado, como incumbencia profesional, muchas veces pudiera traer aparejado como consecuencia no deseada que el personal del Poder Judicial se acostumbre más al trato directo y como interfaz, de letrados, antes que al ciudadano común.

### **2.2.3.- Viabilidad *Financiero – Presupuestario* de la propuesta**

Junto al entusiasmo que este equipo pudo percibir, tanto en el presidente de la Corte Suprema como en el Secretario de Información Pública, se ha podido constatar que la priorización de estos procesos comunicacionales no es sólo declamativa sino que están acompañada por asignaciones presupuestarias destinadas a este fin.

### **2.3. OBLIGACIÓN DE LOS MAGISTRADOS DEL PODER JUDICIAL DE PRESENTAR DECLARACIONES JURADAS PATRIMONIALES PERIÓDICAS**

En función de la tónica general que se le da a la temática de Declaraciones Juradas en este trabajo, se sugiere la incorporación legal de la obligación de los magistrados del Poder Judicial de presentar sus declaraciones juradas patrimoniales de manera periódica. Se ha sostenido como fundamento de la propuesta, el hecho de ejercer los magistrados una función pública. Por ello, atento a que se elige por vocación la magistratura, y no existe una obligación legal de hacerlo, es que quien desee asumir el rol debe tener en cuenta las cargas que pesan sobre el mismo. Aún cuando se sostuviera el caso de aquellos magistrados que al momento de decidir su incorporación no pudieron

considerar esta obligación legal sencillamente porque no existía, pudiera establecerse un mecanismo de razonables excepciones. Sin perjuicio de ello, esta obligación legal podría establecerse mediante un procedimiento que resguarde la debida intimidad de los funcionarios salvaguardando el interés de la sociedad en conocer la evolución de los patrimonios de quienes ejercen funciones públicas. Por ejemplo, en las DDJJ podría establecerse la obligación de denunciar los bienes inmuebles que se poseen y su avalúo fiscal declarando la ubicación distrital y en sobre lacrado, sellado y custodiado, el domicilio del inmueble con un código numérico que debiera encontrarse también en la DDJJ pública. En materia financiera podría establecerse un sistema similar.

Asimismo, el equipo considera que existen determinados empleados de carrera del Poder Judicial que por su nivel de decisión con consecuencias patrimoniales importantes por las mismas, debieran ser alcanzados por la obligación.

### **3. - INFORME SOBRE LAS VISITAS A LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS DEL PODER JUDICIAL INVOLUCRADOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS PROPUESTAS.**

En el presente apartado se resumen el cuadro de visitas a actores claves en base a las cuales, junto a otros elementos de estudio y análisis, se han desarrollado las propuestas. Los mismos pueden constituir aliados estratégicos en la ejecución de las mismas. Sin perjuicio de ello, las opiniones de los mismos no se ven necesariamente reflejadas, corriendo por parte de los integrantes del equipo de este estudio la responsabilidad intelectual de las propuestas. Asimismo, no todas las sugerencias de los funcionarios entrevistados han sido suscriptas por ser muchas de ellas, ajenas al objeto de este estudio.

#### **3.1. Detalle**

*DÍA:* Viernes 1 de Octubre de 2004

*HORA:* 10:30 horas

LUGAR: *Salón de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia*

FUNCIONARIOS PÚBLICO: *Sr. Presidente de la SCJ de Mendoza, Dr. Jorge Nanclares; Sr. Miembro de la S.C.J. de Mendoza, Dr. Fernando Pérez Hualde; Sr. Miembro de la S.C.J. de Mendoza Dr. Fernando Romano; Sr. Procurador General de la SCJ de Mendoza, Dr. Rodolfo González; Sr. Secretario Legal y Técnico Dr. Marcelo Gutiérrez del Barrio.*

Los miembros de la SCJ escucharon con atención las propuestas relativas al Plan de Implementación Provincial generando la mayoría de ellas, adhesión. En particular, el Presidente de la SCJ se mostró dispuesto colaborar, expresando que se estaba trabajando en el mismo sentido. Por otra parte, nos ofreció entrevistas particulares con los responsables de la Secretaría de Información Pública, lo cual fue de mucha utilidad recíproca. Por otra parte una alianza estratégica debiera contar con la presencia de esta última Secretaría, atento a la excelente predisposición a colaborar y la envergadura de la tarea que se encuentra ejecutando.

En otro orden de ideas, el Sr. Presidente solicitó al equipo difundir los resultados del PIP, atento al alto concepto de la institución que surge del mismo, lo cual se contrapone de algún modo con ciertas experiencias cotidianas vivenciadas por otro de los miembros de la SCJ tal cual lo expresase en la reunión.

Es importante destacar que en la reunión referida no se expuso a la SCJ la propuesta relativa a DDJJ en función de que la misma no estaba diseñada al momento de la misma. Por ello, se deberá validar esta propuesta específica.

*DÍA:* Miércoles 6 de octubre de 2004

*HORA:* 8:30 horas

LUGAR: Secretaría de Información Pública

FUNCIONARIOS PÚBLICO: Lic. Alejandro Grando y profesionales de la secretaría..

Es importante destacar la buena predisposición del Funcionario al momento de las entrevistas. Por otra parte, de la misma surgió una coincidencia importante en lo relativo a los beneficios institucionales en términos de transparencia del

proceso de apertura Poder Judicial hacia la ciudadanía como de las limitaciones que su implementación acarrea.

## **PARTE II**

**PROGRAMA DE IMPLEMENTACIÓN**

**PROVINCIAL**

**ORGANISMOS DE CONTROL**

**FISCALIA DE ESTADO**

**TRIBUNAL DE CUENTAS**

# CAPÍTULO I - FISCALÍA DE ESTADO

## 1.- INTRODUCCIÓN

En el marco del Plan de Implementación Provincial de Políticas de Transparencia, hemos visto necesario avanzar en las propuestas que detallamos a continuación.

Conviene expresar, previo al desarrollo de las mismas, que se ha adoptado un criterio amplio relativo al concepto de transparencia. Por ello, si bien algunas de las propuestas podrían aparecer a priori como ajenas al objeto de este estudio, su tratamiento conlleva al **fortalecimiento institucional** de un organismo, que consideramos clave.

Las propuestas aquí descriptas se proponen:

- 1) Generar discusión política, ciudadana e institucional sobre la viabilidad y conveniencia de la figura del Defensor del Pueblo, en el marco del actual impulso al proceso de reforma de la Constitución Provincial, en función de haber sido habilitado este tema en proyecto enviado por el Poder ejecutivo
- 2) Crear una partida presupuestaria especial destinada a la contratación de peritos ad-hoc en la Dirección de Investigaciones Administrativas.
- 3) Introducir Estrategias de Comunicación, Educación y Orientación al Ciudadano.
- 4) Crear la Subdirección de Denuncias de Corrupción en el ámbito de la Dirección de Investigaciones Administrativas.

## **2. DESARROLLO DE LAS PROPUESTAS**

### **2.1 Generar discusión política, ciudadana e institucional sobre la viabilidad y conveniencia de la figura del Defensor del Pueblo.**

El esquema institucional de nuestra provincia no prevee la figura del Defensor del Pueblo, sancionada en 1994 por nuestra Carta Magna Nacional. En el ámbito de nuestra provincia, algunas de las funciones atribuidas al Defensor del Pueblo han sido asumidas por el Fiscal de Estado, como por ejemplo las relacionadas a temas ambientales.

Sin embargo, consideramos que la figura del Defensor del Pueblo es una discusión pendiente en la provincia. En el marco del actual impulso del proceso de Reforma de la Constitución Provincial, sería oportuno generar una discusión participada sobre la cuestión, ya que dos de los proyectos más importantes, prevén la incorporación de esta figura, entre ellos el proyecto de ley que declara la necesidad de la Reforma Constitucional enviada por el Poder Ejecutivo a la Legislatura. La discusión política que promovemos, tiene como objeto fundamental sopesar todas las variables que intervienen, por un lado, en la conveniencia de su creación, como pueden ser la mayor accesibilidad a la Justicia, el *expertise* que se le atribuye a la figura en el seguimiento de ciertas causas y por el otro, los inconvenientes que acarrearía su creación, como por ejemplo, la superposición de funciones con instituciones de antigua data. También debería estudiarse el mecanismo de selección del Defensor del Pueblo.

Este tema se incluye por razones prácticas en este capítulo, aunque en términos teóricos no sea lo más correcto.

### **2.2. Introducir Estrategias de Comunicación, Educación y Orientación al Ciudadano**

Fundamentalmente, dos razones motivan esta propuesta. La primera está relacionada con la relativa ausencia de mecanismos de comunicación e información con la ciudadanía, que permita una mayor apertura y rendición de cuentas hacia ella.

La segunda, se relaciona con la primera, en el hecho de que esta ausencia contribuye a confundir a los ciudadanos acerca de las funciones específicas de Fiscalía de Estado, hecho que redundaría en una desviación de esfuerzos del área, en el intento por ordenar el exceso de denuncias y causas.

Con la introducción de Estrategias de Comunicación, Educación y Orientación, se busca lograr un “vuelco” del organismo hacia la ciudadanía, con el fin de consolidar a la Fiscalía de Estado como institución clave de control en la Provincia. Asimismo, se pretende generar un proceso educacional en la ciudadanía que logre un conocimiento más preciso de sus instituciones, que le permita canalizar sus demandas por la vía correspondiente.

Esta propuesta podría, a nuestro criterio, materializarse en un programa que incluya al menos:

- a. Creación de una **pagina web** cuyo objetivo principal sea brindar al ciudadano información sobre los servicios que presta la institución, así como una guía orientadora sobre cuales son las instancias a seguir, según los distintos problemas. Además la misma debería, informar y rendir cuentas, en un lenguaje accesible para la ciudadanía, de la labor que realiza la institución.
- b. Refuerzo de la relación de la institución con la **prensa local**.
- c. Promoción de una **fluida relación de Fiscalía de Estado con la Coordinación** de Políticas de Transparencia, para que ésta constituya el medio de difusión y de contacto con la ciudadanía y los distintos sectores sociales, de manera de garantizar la continuidad en el tiempo del programa.

### **2.2.1 Viabilidad Político – Institucional de la propuesta**

Para la introducción de las estrategias de comunicación que proponemos, consideramos favorable la percepción, por parte de los miembros de Fiscalía de Estado, de que los medios de comunicación mal informan y desprestigian el accionar de la institución ya que este hecho contribuye a instalar la necesidad de un Área de comunicación, dentro de Fiscalía de Estado<sup>7</sup>, que logre establecer una comunicación con los demás sectores de la sociedad y que de alguna manera, reivindique la labor de la institución. La viabilidad de esta propuesta, podría sostenerse a través de la articulación con la Coordinación de Políticas de Transparencia, que forma parte del presente Plan.

### **2.3. Creación o reestructuración de partidas presupuestaria especiales, destinada a la contratación de peritos ad-hoc en la Dirección de Investigaciones Administrativas.**

El fundamento de esta propuesta se encuentra en la confluencia de dos factores: por un lado, la necesidad de peritos para completar la investigación de causas que actualmente están a la espera de resolución y por el otro, agilizar el proceso de pago de los peritos, intentando descentralizar los fondos.

La creación de esta partida especial, debería instrumentarse en el Presupuesto Provincial y debería ser manejada por la Fiscalía de Estado con el fin específico de costear los gastos de peritos según las disciplinas que sean necesarias en las causas.

Cabe destacar que una importante parte de las labores relativas a la Dirección de Investigaciones Administrativas están relacionadas con recabar pruebas complejas en causas relacionadas con ilícitos e irregularidades provenientes de mala construcción de edificios escolares, barrios, etc.

---

<sup>7</sup> Actualmente existe una encargada de prensa y un encargado del área informática que podrían iniciar la conformación de esta área.

### **2.3.1 Viabilidad Político – Institucional de la propuesta**

Se considera que tanto el Fiscal de Estado como el Director de Investigaciones Administrativas se mostrarían predispuestos a la creación de esta partida especial ya que significaría, según la estimación de este equipo, la agilización de casi el 50% de las causas suspendidas y a futuro, el emprendimiento con mayor agilidad y recursos de su tarea de investigación.

### **2.4 Creación de la Subdirección de Denuncias de Corrupción en el ámbito de la Dirección de Investigaciones Administrativas**

Siguiendo una metodología de validación de las propuestas antes mencionadas y de intercambio con los actores encargados de llevar adelante la implementación futura del Plan que se está delineando, el equipo decidió profundizar el relevamiento llevado a cabo en oportunidad del Informe Diagnóstico Provincial, a través de entrevistas a los miembros de las tres de las cuatro áreas que componen actualmente la Fiscalía de Estado.

Estas son:

- Dirección de Asuntos Judiciales
- Dirección de Asuntos Administrativos
- Dirección de Investigaciones Administrativas

Del relevamiento surge que en las respectivas Direcciones de Asuntos Administrativos e Investigaciones Administrativas, convergen funciones relacionadas directamente con la problemática de la transparencia y la corrupción.

Esta afirmación se constata en el hecho de que, por un lado, la Dirección de Investigaciones se encarga del seguimiento de las denuncias<sup>8</sup> relacionadas con el buen desempeño de la función pública. Por el otro, a la Dirección de Asuntos Administrativos se derivan todas aquellas causas que requieren dictamen no vinculante de la Fiscalía, en lo referido al control de

---

<sup>8</sup> Estas denuncias pueden ser realizadas por cualquier ciudadano.

legalidad. En esta Dirección, se resuelven asuntos relacionados, por ejemplo, con procesos licitatorios, jubilaciones y pensiones de empleados públicos y requerimientos legales de Municipios y Entes descentralizados, entre otros asuntos.

Si bien estas dos direcciones participan de manera directa en asuntos relacionados con la corrupción y la transparencia, ya sea por las facultades de control otorgadas por la Constitución Provincial y demás leyes<sup>9</sup> como por las actuales demandas políticas y sociales de la ciudadanía<sup>10</sup>, desde un punto de vista institucional, el control sobre hechos de corrupción se percibe **difuso dada la gran cantidad y diversidad de funciones que confluyen en Fiscalía de Estado.**

Por lo tanto, para concentrar el control sobre hechos de corrupción y otorgar mayor entidad institucional al tratamiento de esta problemática de alta sensibilidad para la ciudadanía, es que se considera necesaria la creación de la Subdirección de Denuncias de Corrupción.

La creación de esta Subdirección debería formalizarse a través de una resolución administrativa por parte del Fiscal dónde defina como funciones principales: por un lado, el seguimiento e investigación de determinados actos de corrupción<sup>11</sup> y por el otro, constituirse como querellante particular en las causas penales que se generasen a partir de la investigación.

Asimismo esta resolución debería prever los mecanismos para otorgar la suficiente autonomía que requiere el seguimiento de este tipo de temática.

### **1.1.1 Viabilidad Político - Institucional y Social de la Propuesta**

---

<sup>9</sup> El funcionamiento de la Fiscalía de Estado se encuentra regulado principalmente por las Leyes N° 728 y N° 4418. El perfil de la competencia jurídica orientada hacia la investigación y control de la FE, fue dado principalmente por la Ley N° 4418. Existen además otras leyes que contienen algunos aspectos relacionados con la Fiscalía como: la Ley N° 5961 (referente a materia medioambiental), y la Ley N° 6654 (crea el fuero minero).

<sup>10</sup> De nuestro relevamiento surge que es dable destacar que la Fiscalía de Estado es percibida por la comunidad en general como un organismo “transparente” y a donde debe acudir en casos de corrupción, por lo cual esta convocatoria espontánea habilita una importante y abultada serie de casos.

<sup>11</sup> Según la tipificación propuesta en la Convención Interamericana de Control de la Corrupción adoptada por nuestro país a través de la Ley 24.759

Consideramos que tanto el Fiscal de Estado como el Director de Investigaciones se mostrarían predispuestos a la creación de esta Subdirección ya que significaría una especialización de sus funciones.

El Informe Diagnóstico Provincial relevó que la Fiscalía es un órgano de control con alto prestigio social, al que la ciudadanía acude con regularidad y de manera espontánea, ante cualquier irregularidad en los actos de la administración pública. Al mismo tiempo sus dictámenes tienen alto impacto mediático en la prensa local. La posición favorable en la que estos actores sociales ubican a la Fiscalía de Estado, le permitiría asumir de una manera más fluida y eficiente la función de control de actos de corrupción.

#### **2.4.2. Viabilidad Financiera – Presupuestaria de la Propuesta**

La creación de esta Subdirección, implicaría un **incremento razonable en la dotación presupuestaria** situación que, de cara a la relativamente insuficiente infraestructura edilicia e informática y a la necesidades de personal, corre riesgos de quedar rezagada frente a otras prioridades.

#### **2.4.3. Viabilidad Normativa**

No sería necesaria la sanción de ninguna ley específica para la creación de esta Subdirección ya que el organismo cuenta con amplias facultades de investigación y control, además de *expertise* comprobado en procedimientos en lo relativo a la recepción de denuncias y su seguimiento. Se considera que con una resolución sería jurídicamente suficiente.

### **3. PRIORIZACIÓN DE LAS PROPUESTAS**

| <u>Propuestas</u>   | <u>Plazo</u>    |                 |              |
|---|-----------------|-----------------|--------------|
|   | <b>Corto</b>    | <b>Mediano</b>  | <b>Largo</b> |
| <b>Crear la Subdirección de Denuncias de Corrupción</b>   |                 |                 | <b>X</b>     |
| <b>Partida presupuestaria especial para Peritos Ad -Hoc</b>   |                 | <b><u>X</u></b> |              |
| <b>Introducir Estrategias de Comunicación, Educación y Orientación al Ciudadano.</b>                  |                 | <b><u>X</u></b> |              |
| <b>Movilizar la discusión sobre la viabilidad y conveniencia de la figura del Defensor del Pueblo</b> | <b><u>X</u></b> |                 |              |

## **CAPÍTULO II - TRIBUNAL DE CUENTAS**

### **1. INTRODUCCIÓN**

En el marco del Plan de Implementación Provincial de Políticas de Transparencia, hemos visto necesario avanzar en las siguientes propuestas:

- Introducir Estrategias Integrales de Comunicación con la Ciudadanía
- Implementar controles ex – ante de legalidad sobre contrataciones
- Introducir Mecanismos de Participación Ciudadana

### **2. DESARROLLO DE LAS PROPUESTAS**

#### **2.1 Introducir Estrategias de Comunicación con la Ciudadanía**

Considerando la importancia de los organismos cuentadantes y el alto impacto, en la percepción de la ciudadanía sobre la transparencia del uso que éstos hacen de los fondos públicos, es que consideramos imprescindible que el Tribunal de Cuentas instrumente programas, planes, proyectos y acciones tendientes a desarrollar procesos de comunicación con la ciudadanía, que le permitan acceder, en un lenguaje coloquial, a las dificultosas operaciones contables. El objetivo que perseguimos en este sentido es doble: por un lado lograr el acercamiento de los ciudadanos a las instituciones, intentando contrarrestar la deslegitimación de la acción gubernamental a partir de un organismo con alto prestigio social entre los mendocinos; y por el otro, brindar la información necesaria a los ciudadanos, para lograr un control social efectivo.

Las estrategias de comunicación podrían materializarse en un programa que incluya al menos:

- a) Sistematización de una **Mesa de Informes** en el actual edificio, que permita orientar al ciudadano que requiera cualquier tipo de información.
- b) Rediseño de la **página web** con el objeto de tornarla más accesible para la comunidad en su conjunto.
- c) Creación de una **Oficina de Relaciones con la Comunidad** que desarrolle un Plan de Comunicación Institucional Anual.
- d) Generación de **información relevante para las diferentes organizaciones de la sociedad civil** que interactúan con los organismos cuentadantes, de manera de acercarles información que pueda ser útil para un efectivo control social de sus acciones.

### **2.1.1 Viabilidad Político – Institucional de la propuesta**

En la actualidad, el Tribunal de Cuentas utiliza como herramienta de gestión una Política de Calidad<sup>12</sup> para la que se ha fijado como misión, prevenir actos de corrupción y propender a la transparencia. Con esta orientación realiza actividades de difusión de sus funciones tales como pasantías para estudiantes del Polimodal, capacitación a nivel universitario de temas atinentes al conocimiento y estudio del Tribunal de Cuentas, como así también capacitación contable a cuentadantes.

Por lo dicho en el párrafo anterior y por reuniones mantenidas con los funcionarios del órgano, podemos concluir que existe un amplio consenso para la implementación de este tipo de estrategias.

### **2.1.2. Viabilidad Financiera – Presupuestaria**

---

<sup>12</sup> El sistema de gestión del TC ha sido evaluado y certificado, en cuanto al cumplimiento de los requisitos ISO 9001: 2000, para las actividades de control de cuentas públicas y juicio de cuentas este año. Esta certificación ha permitido al TC definir una Política de Calidad compartida por todo el personal para los procesos que lleva a cabo

A pesar de los relativamente escasos recursos con que cuenta el organismo para llevar a cabo acciones de mejora<sup>13</sup>, debemos resaltar que han logrado cambios culturales de gran envergadura en su gestión.

Consideramos que el fuerte compromiso organizacional, constituirá una fortaleza para concretizar la mayor parte de las medidas propuestas.

## **2.2. Implementar sistemas de control ex – ante sobre contrataciones del estado.**

Esta propuesta se refiere a la revisión previa de los procesos de contrataciones en los casos en que la relevancia económica, institucional o social lo amerite. Busca además lograr un control más profundo sobre procedimientos con baja percepción de transparencia para prevenir irregularidades en las contrataciones del Estado.

La propuesta deberá formalizarse a través de una ley que otorgue al Tribunal de Cuentas la facultad para realizar un control ex – ante y que defina los criterios materiales para definir el significado y alcance de los casos de *relevancia económica, institucional o social* que se someterán a control.

Internamente deberá reglamentarse la asignación de profesionales que intervendrán en la elaboración del dictamen, el cual debiera ser vinculante. Asimismo, deberán fijarse los plazos en los cuales el Tribunal de Cuentas deberá expedirse sobre los controles con el objeto de no demorar innecesariamente procesos de gobierno.

### **2.2.1. Viabilidad Política – institucional de la propuesta**

Esta propuesta ha sido consensuada con el Tribunal de Cuentas, pero necesita de la aprobación de una ley por parte de la Legislatura Provincial. Esta ley

---

<sup>13</sup> Según el IDP el monto total asignado al Tribunal de Cuentas, según Presupuesto 2004, el 88% se destina al rubro “sueldos”.

conlleva la ampliación de las facultades de control de un órgano extrapoder, por lo tanto implica una larga serie de debates en las Cámaras.

### **1.1.1 Viabilidad Financiera - presupuestaria de la propuesta**

El Tribunal de Cuentas cuenta con los profesionales necesarios para realizar este tipo de control, en los términos que se detallan, sin necesidad de incurrir en incrementos presupuestarios.

## **2.3. Introducir Mecanismos de Participación Ciudadana**

Esta propuesta consiste en establecer un mecanismo institucional mediante el cual, cierto número de ciudadanos<sup>14</sup> puedan facultar al Tribunal de Cuentas a realizar **control de mérito** sobre el gasto, de manera ex – post.

La motivación principal para la introducción de este mecanismo, consiste en dotar a la ciudadanía de un canal alternativo para hacer llegar sus demandas de control.

Si bien la responsabilidad del control de gestión y de mérito es una atribución natural de los poderes políticos, el equipo considera que la introducción de un mecanismo de vía excepcional que habilite al Tribunal de Cuentas a realizar un control de mérito, puede establecer un efecto inhibitorio y de prevención de actos de corrupción.

### **2.3.1. Viabilidad Política – institucional de la propuesta**

La consecución de esta propuesta requiere de la formación de un amplio consenso entre los órganos políticos de control y el Tribunal de Cuentas, sobre la necesidad del control de mérito de los actos de gobierno y sus modalidades de implementación.

Por otro lado, se considera necesario un impulso de las organizaciones de la sociedad civil para lograr la institucionalización de este mecanismo de control social, dados los antecedentes nacionales relacionados con esta temática.

### 2.3.1. Viabilidad Normativa de la propuesta

La instauración de este mecanismo, hace necesaria la implementación de una ley que cree y reglamente el instituto en le ámbito de la provincia.

Además se necesita la materialización en una ley, de la atribución del Tribunal de Cuentas para llevar a cabo control de mérito.

### 3. PRIORIZACIÓN DE LAS PROPUESTAS

| <u>Propuestas</u>  | <u>Plazo</u> |                |              |
|--|--------------|----------------|--------------|
|  | <b>Corto</b> | <b>Mediano</b> | <b>Largo</b> |
| <b>Introducir Estrategias de Comunicación con la Ciudadanía</b>        | <u>X</u>     |                |              |
| <b>Implementar control ex – ante de legalidad sobre contrataciones</b> |              | <u>X</u>       |              |
| <b>Introducir Mecanismos de Participación Ciudadana</b>                |              |                | <u>X</u>     |

---

<sup>14</sup> Por ej. el 3% del padrón de la circunscripción dónde se radique el pedido.

**PARTE III**

**PLAN DE IMPLEMENTACIÓN DE**

**POLÍTICAS RELATIVAS AL SECTOR**

**EDUCATIVO Y ACADEMICO**

## **CAPITULO UNICO**

# **PROGRAMA DE IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS RELATIVAS AL SECTOR EDUCATIVO Y ACADEMICO**

### **1.- INTRODUCCIÓN**

El equipo ha considerado que un elemento esencial en este plan lo constituye la educación. En este sentido, se ha abordado una concepción en la que se ve al individuo como un ser lleno de posibilidades antes que como un compartimiento estanco al que se lo debe llenar de contenidos. Por ello, lo formativo integra uno de los pilares esenciales del presente plan, sin perjuicio de establecer lineamientos básicos de contenidos curriculares formales. Los miembros del equipo han coincidido en varias ocasiones acerca del papel que le cabe a la formación y educación del individuo en estas problemáticas de profunda raíz cultural.

Se han dividido las propuestas de esta parte del plan en dos grandes grupos:

A – Educación General Básica de Tercer Nivel y Educación Polimodal

B – Universidades.

### **2. PROPUESTAS RELATIVAS A EDUCACIÓN GENERAL BÁSICA DE TERCER NIVEL Y EDUCACIÓN POLIMODAL**

A partir de la elaboración de un plan de implementación de políticas públicas de transparencia y anticorrupción para el sector educativo en general y en particular la EGB3 y Polimodal, las propuestas se resumen en lo siguiente:

A - Incorporar a la currícula de EGB 3 y Polimodal contenidos relacionados con la temática de la corrupción y transparencia, de manera de promover aspectos actitudinales y procedimentales de transparencia

B - Realización de un plan de talleres de trabajo sobre Corrupción y transparencia para docentes, graduados y estudiantes avanzados con la finalidad de conformar centros de estudios en la temática antes mencionada. Todo ello en el marco de lo que se conoce como “Formar formadores”.

C - Proponer e impulsar la ejecución de políticas en materia educativa para promover el espíritu cívico, valores y principios de convivencia ciudadana y el respeto hacia el interés público, así como prevenir los efectos dañinos de la corrupción y la necesidad del respaldo ciudadano para combatirla.

## **2.1.- DESARROLLO DE LAS PROPUESTAS**

### **2.1.1.- Incorporar a la currícula de EGB 3 y Polimodal contenidos relacionados con la temática de la corrupción y transparencia, de manera de promover aspectos actitudinales y procedimentales de transparencia**

La formación ética y ciudadana debiera brindar a los alumnos la posibilidad de "...una formación que profundice [...] y desarrolle valores y competencias vinculados con la elaboración de proyectos personales de vida y con la integración a la sociedad como personas responsables, críticas y solidarias. Las Humanidades y Ciencias Sociales, en particular la Ética y la Formación Ciudadana, pueden ofrecer, desde distintos marcos teóricos, un modo de argumentación racional que permita a los alumnos establecer las bases éticas sobre las cuales asentar su praxis cotidiana y construir un discurso que se despliegue de manera comprensiva sobre el otro”.

En el área de Formación Ética y Ciudadana en el Polimodal la finalidad es “brindar a los/las estudiantes una formación que profundice y desarrolle valores

y competencias vinculados con la elaboración de proyectos personales de vida y con la integración a la sociedad como personas responsables, críticas y solidarias”<sup>15</sup>

Siguiendo lo anterior, en los textos y / o material trabajado con los alumnos de EGB3 y Polimodal no se abordan directamente el tema de la corrupción: si bien la valoración ética y moral atraviesa transversalmente los contenidos, no encontramos explícitamente alguna lectura que se ocupe de dicha temática. Por ello, se apunta a incorporar contenidos específicos en el curriculum provincial sobre la temática, con el objeto de que los jóvenes del tercer ciclo y polimodal adquieran competencias específicas relacionadas con las expectativas de logro especificadas al área de formación ética y ciudadana, y que puedan adquirir conocimientos y valores que permitan el ejercicio de una ciudadanía responsable desde jóvenes y comprometida con valores éticos, morales y de respeto a las instituciones publicas.

Si bien la literatura es abundante en esta temática en diversas páginas de Internet, artículos periodísticos, publicaciones periódicas, como se mencionó anteriormente, en los textos de clase que actualmente se trabajan no se encuentra explícitamente artículos, etc. que aborden la temática. Por ello, lo que se propone es trabajar en las clases textos que expertos en curriculum consideren necesarios como por ejemplo contenidos de la Convención Interamericana sobre la lucha anticorrupción, o algún otro texto similar.

#### **2.1.1.1 Viabilidad político institucional de la propuesta**

Para la implementaron de dicha propuesta es necesaria la aprobación de la Dirección General de Escuelas mediante un trabajo minucioso con los curriculistas provinciales en el área de Ciencias Sociales. El responsable de la Coordinación de políticas de transparencia y anticorrupción debiera presentar la propuesta y recomendará textos sobre los cuales se pueda trabajar,

---

<sup>15</sup> CBC para la educación Polimodal.

haciendo hincapié en la Convención Interamericana de lucha contra la corrupción.

**2.1.2 - Realización de un plan de talleres de trabajo sobre Corrupción y transparencia para docentes, graduados y estudiantes avanzados con la finalidad de conformar centros de estudios en la temática antes mencionada. Todo ello en el marco de lo que se conoce como “Formar formadores”.**

En este sentido se señala la importancia de la capacitación docente y de futuros docentes en la temática específica. La escasa o nula presencia de la misma en los contenidos curriculares de formación profesional conlleva la necesidad de su incorporación y actualización de contenidos y estrategias didácticas para desarrollarlos en el aula. En este sentido se propone la sistematización de estudios, investigaciones y actividades de extensión que enriquezcan el debate y propagación de valores relacionados con la transparencia.

Para lograrlo, el responsable de la Coordinación de políticas de transparencia y anticorrupción (ver Cap. I Parte I del presente estudio) propondrá la incorporación de dichos contenidos y la realización de actividades de extensión y formación en los niveles terciarios de la Dirección General de Escuelas y Universidades públicas y privadas.

En el mismo sentido conceptual se propone el desarrollo de jornadas de sensibilización a través de la exposición del tema y elaboración de propuestas de trabajo en torno a dicha temática en las denominadas *jornadas institucionales*, lo que requiere del acuerdo previo y compromiso de la DGE, directivos de instituciones escolares públicas y privadas. Siendo los docentes y directivos quienes se encuentran más cercanos a la promoción de valores en los jóvenes y quienes conocen las herramientas disponibles en cada institución para llevarlos a cabo la estrategia debiera comenzar en ese sentido.

**2.1.2.1 Viabilidad político institucional de la propuesta**

La viabilidad de dicha propuesta encuentra su fundamento en el consenso que se genere entre la DGE (directivos de instituciones públicas y privadas de EGB3, Polimodal, Formación Profesional), Gobierno de la Provincia y responsable de la Coordinación de políticas de Transparencia.

**2.1.3. - Proponer e impulsar la ejecución de políticas en materia educativa para promover el espíritu cívico, valores y principios de convivencia ciudadana y el respeto hacia el interés público, así como prevenir los efectos dañinos de la corrupción y la necesidad del respaldo ciudadano para combatirla**

El desarrollo de esta propuesta se relaciona con el largo plazo, y tiende a incorporar culturalmente el valor del desarrollo y práctica de actividades cotidianas en el marco de la transparencia.

Es importante que los planes pedagógicos que se diseñen estén enmarcados dentro de la corriente denominada “aprendizaje participativo” el cual permite a quienes son objeto de formación y educación, un abordaje más próximo de la temática con vivencias cotidianas o similares en las que se comprenda la incidencia del comportamiento individual en el ser colectivo.

**3. PROPUESTAS RELATIVAS A LAS UNIVERSIDADES**

**3.1.- DIAGNOSTICO**

La provincia de Mendoza cuenta con una amplia oferta en materia educativa de tercero y cuarto nivel. Posee una universidad nacional, varias de gestión privada y una gran cantidad de institutos públicos provinciales y de gestión privada que ofrecen carreras terciarias.

Actualmente la sociedad ha generado una serie de demandas hacia la Universidad relacionadas con la formación en valores de líderes, dirigentes y la profesionalización de las ocupaciones<sup>16</sup>, teniendo en cuenta que las mismas poseen en general recursos humanos capaces satisfacerlas.

Sin embargo, en el diagnóstico realizado, la Universidad Nacional de Cuyo y en particular la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales así como otras facultades, no posee carreras de grado o postgrado cuyo eje temático este centrado o se relacione con la transparencia. Tampoco hay actividades y/o materiales de extensión permanentes sobre dicha problemática. Esporádicamente se han realizado cursos de grado y postgrado y /o talleres que se vinculan indirectamente al tema.

La Universidad del Aconcagua, así como la Universidad Mendoza, más allá de las materias específicas de la carreras de Abogacía, Economía y Administración referidas a temas de control y ética profesional, no poseen cursos de grado o postgrado. Esta última posee un postgrado denominado Abogado del Estado, de gran prestigio y tradición en lo profesionales del foro, que podría significar un actor clave para el desarrollo de contenidos y producción científica.

### **3.2. – PROPUESTAS**

Las propuestas del ámbito académico relativo a la Universidad pueden resumirse en:

- A- Promover la suscripción de convenios entre las Universidades, – Oficina Anticorrupción, el Ministerio de Educación de la Nación y la Comisión Provincial de Seguimiento de la Norma CIIC, con el objeto de sensibilizar a la comunidad universitaria en la temática de la Corrupción y Transparencia.

---

<sup>16</sup> Plan Estratégico de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. 2003-2010

B- Incorporar a las currículas de grados y postgrado la temática de lucha contra la corrupción y la transparencia, entendiéndola como la facilidad al acceso de la información. Conformar un consorcio de Unidades Académicas de la Provincia con el objeto de realizar estudios globales sobre la temática de Lucha contra la Corrupción y la Transparencia”.

### **3.2.1.- DESARROLLO DE LAS PROPUESTAS**

**3.2.1.1- Establecer convenios entre Universidades – Oficina Anticorrupción, el Ministerio de Educación de la Nación y la Comisión Provincial de Seguimiento de la Norma CILC, con objeto de sensibilizar a la comunidad universitaria en la temática de Lucha contra la Corrupción y la Transparencia.**

Esta propuesta apunta a la firma de Convenios entre las Universidades y Oficina Anticorrupción. Es de destacar que entre la Oficina anticorrupción y la Universidad Nacional de Cuyo, la Universidad Champagnat, y la Universidad del Aconcagua existe suscriptos respectivos convenios. Por otra parte estos actos formales se realizan con el objeto de realizar tareas de sensibilización en las unidades académicas para la difusión en las diversas cátedras del tema.

**3.2.1.2.- Incorporar a las currículas de grados y postgrado la temática de la corrupción y transparencia.**

Conviene decir, que la Universidad Nacional de Cuyo, en particular la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales constituye un ámbito adecuado para generación de espacios de estudio de postgrado. La Sra. Decana al momento de redactar este estudio, Lic. Laura Ciancio, ha demostrado gran interés y predisposición por incorporar los contenidos específicos en el marco de la oferta educativa existente y a crearse.

**3.2.1.3 - Conformar un consorcio de Unidades Académicas de la Provincia con el objeto de realizar estudios globales.**

Esta Propuesta gira en torno al vacío en cuanto al contenido académico. Si bien en el corto plazo se dificulta el cambio de planes de estudios, se propone la incorporación de cátedras optativas, Seminarios Obligatorios relacionados con dicho tema y el desarrollo de políticas y acciones relacionadas con la transparencia.

Asimismo, las áreas de investigación de los diversos centros y equipos de investigación (públicos y / o privados) y en el marco de los nuevos lineamientos para la investigación deberían incorporarse actividades de I+D, con la finalidad formar investigadores, equipos de trabajo, publicaciones científicas útiles para el asesoramiento al gobierno provincial en lo atinente a políticas anticorrupción. Por otra parte debiera preverse el dictado de cursos de capacitación a docentes, profesionales y alumnos.

Estas propuestas tienden a ampliar y profundizar los vínculos y articulaciones de la Universidad con la sociedad, plasmadas en la revisión e incorporación de contenidos éticos, valores morales, actitudes de transparencia en la formación, y herramientas para mejorar la profesionalización de estudiantes y graduados en estos ámbitos.

#### **3.2.1.4.- Viabilidad político – institucional de la propuesta**

Para la implementación de estas propuesta se debería trabajar comprometidamente al interior de cada unidad académica, y contar con el asesoramiento de la Coordinación de políticas de transparencia, como así también con programación de reuniones periódicas para que en un primer momento elaboren un plan de I+D, cursos, jornadas de capacitación y / o actualización en el tema, y la elaboración de una base de datos que registre los trabajos, investigaciones tanto publicadas como sin publicar.

Cabe aclarar en este sentido que será una comisión integrada por diversas facultades de universidades públicas y de gestión privada que llevará a cabo

dicha misión, contando con el asesoramiento adecuado de la Coordinación de políticas de transparencia.

## **ANEXO – EDUCACIÓN**

A partir de las explicitaciones respecto a las funciones del Polimodal y de los documentos para la concertación A-10, A-12 y A-17 se procura desarrollar contenidos tendientes a desarrollar competencias para:

- comprender, interpretar y transformar procesos de desarrollo personal con miras a la formulación de un proyecto de vida, abriendo la posibilidad de reformularlo según sus posibilidades de realización y planteando las acciones adecuadas para su concreción.
- comprender e interpretar procesos de interacción, organización, continuidad y transformación del mundo sociocultural, por el fortalecimiento de las capacidades de participación e intervención reflexiva sobre el mismo.
- focalizar, profundizar, desarrollar e integrar (en su acervo cultural y con la mirada puesta en la acción sociocomunitaria), aquellas problemáticas relevantes de la agenda contemporánea vinculadas a las Humanidades y Ciencias Sociales desde una perspectiva disciplinaria, multidisciplinaria e interdisciplinaria.
- emprender estudios superiores con el dominio de procedimientos y hábitos que posibiliten la autonomía intelectual, haciendo viable el ingreso, permanencia y egreso en dichos estudios, principalmente en lo vinculado a las Humanidades y Ciencias Sociales.
- valorar el compromiso ciudadano con la democracia como punto de partida para la superación de las problemáticas que aquejan a nuestra sociedad, asumiendo plenamente actitudes básicas para la convivencia democrática en el marco de los valores de solidaridad, participación, responsabilidad, tolerancia y espíritu crítico.
- aceptar la posibilidad de la existencia de juicios críticos divergentes frente a una misma realidad, como punto de partida para la resolución de conflictos en el marco del encuentro dialógico, que permite el crecimiento de las sociedades.
- elaborar, ejecutar y evaluar proyectos de investigación-acción acordes con las orientaciones de la modalidad.

## **PARTE IV**

# **PROGRAMA DE IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS RELATIVAS AL TERCER SECTOR**

## CAPITULO UNICO

### PLAN DE IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS RELATIVAS AL TERCER SECTOR

#### 1.- INTRODUCCIÓN

Las propuestas desarrolladas en el presente capítulo han tenido como insumo principal el Informe de Diagnóstico Provincial. A partir de analizar las conclusiones a las que arriba el mismo, se han establecido las líneas de acción.

El IDP resalta, acerca del Tercer Sector lo siguiente:

1. Tomando en cuenta el tamaño poblacional y la importancia de la provincia a nivel nacional, la cantidad de organizaciones no gubernamentales, que se enfocan sobre temáticas de anticorrupción y transparencia, es escasa y de ubicación geográfica dispar.
2. Existe, además, una alta volatilidad en la constancia de las actividades de estas instituciones que se manifiesta en puntos altos de desarrollo cuando un caso puntual así lo requiere, llegando a la inactividad cuando esos casos desaparecen de la escena pública.
3. Se señala el aislamiento que las ONGs mantienen con otras similares del ámbito local, nacional e internacional. A pesar de hacer grandes esfuerzos por extenderse a nivel provincial no han podido mantener una red sólida en toda la provincia.-

Los actores involucrados en este plan serán los mismos actores que fueron relevados en el trabajo de diagnóstico, o sea, FAVIM, OIKOS RED AMBIENTAL, UNION ARGENTINA POR LOS DERECHOS CIVILES, PRODELCO, VALOS y COLADIC. Sumamos a ellos otros actores de la sociedad civil, como por ejemplo: algunos gremios provincial: SINDICATO

ÚNICO DE TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN (SUTE) y ASOCIACIÓN DE TRABAJADORES DEL ESTADO (ATE); empresarios: FEDERACIÓN ECONÓMICA DE MENDOZA (FEM) y UNIÓN COMERCIAL E INDUSTRIAL DE MENDOZA (UCIM); representantes de comunidades religiosas: el DIALOGO ARGENTINO, la COMUNIDAD ISRAELITA de Mendoza, de la IGLESIA EVANGELICA y algunas CÁMARAS DE COMERCIO del territorio provincial.

Ahora bien, en el marco del presente estudio surgen las siguientes propuestas que de manera sintética pueden expresarse en:

### **Propuestas Relativas al Corto Plazo**

A - Conformación de la ***Red Ciudadana para la transparencia y contra la Corrupción.-***

B – Promoción de suscripción de protocolos de vinculación y cooperación entre los distintos actores sociales de la Provincia de Mendoza.-

C – Realización de campañas de difusión masiva a fin de lograr la adhesión por parte de la ciudadanía a la Red.

### **Propuestas Relativas al Mediano Plazo**

A –Medición de la percepción de la corrupción en el ámbito provincial, a partir de la implementación del Índice de Percepción de la Corrupción aplicado por Transparencia Internacional.

B - Convocatoria a distintos actores sociales de Mendoza para participar en un amplio foro de discusión sobre instrumentos y/o mecanismo ha implementar para la transparencia y la corrupción en el ámbito provincial.

### **Largo Plazo**

A – Formulación de programas que permitan complementar los esfuerzos de educación formal que pueda realizar el Estado a través del sistema educativo en materia de divulgación de los valores éticos que sustentan la lucha contra la corrupción.-

B – Identificación de las organizaciones de profesionales cuyas actividades puedan vincularse al combate y prevención de la corrupción, a fin de incorporar los aportes y/o enfoques que puedan realizar los colegios de profesionales.

## **2 – DESARROLLO DE LAS PROPUESTAS**

En este apartado se caracterizará cada una de las propuestas, incluyendo la manera de llevarlas a cabo, los actores involucrados, el tiempo y su fundamentación.

### **2.1.- PROPUESTAS RELATIVAS AL CORTO PLAZO.**

#### **2.1.1 Conformación de la red ciudadana para la transparencia y contra la corrupción**

La misma tendría una estructura horizontal, compuesta por todas las organizaciones locales interesadas en participar de la Red, guiada por una “Comisión Directiva” presidida por un representante de la Universidad Nacional de Cuyo e integrada por un miembro de cada una de las organizaciones. El fundamento de que la Red este dirigida por algún miembro de la Universidad Nacional de Cuyo, ente encargado de la convocatoria, se debe a que esta institución educativa del ámbito nacional posee toda la infraestructura necesaria para la operatividad de la labor de la Red. Además de contar con el prestigio social necesario para llevar adelante esta tarea. La misión de esta Red sería fomentar la sensibilidad en la comunidad en temas de interés ciudadano a partir de la formación en esta temática específica, con el objetivo de lograr que la comunidad ejerza un control ciudadano responsable sobre el Estado.-

El plan de actividades tentativo debiera incluir al menos las siguientes actividades:

A -capacitar a ciudadanos en los temas que, como organización individual desarrollen y estén relacionados con la transparencia.

B- Aunar sus esfuerzos, es decir, si realizan actividades similares hacerlas conjuntamente y si son diferentes buscar la forma de apoyarse mutuamente, por ejemplo con sus recursos humanos.

C - Coordinar a estas personas que capacitaron, en la puesta en marcha de las actividades que realicen a partir de la capacitación recibida.

### **2.1.2.- Promoción de suscripción de protocolos de vinculación y cooperación entre los distintos actores sociales de la Provincia de Mendoza.**

El objetivo de la firma de estos convenios entre los actores que conformarían la Red sería para poner énfasis en el compromiso de trabajo conjunto, formalizando su creación.

Se celebraría entre el responsable de la Universidad Nacional de Cuyo y el representante de la OSC, con un plazo de vigencia de dos (2) años.

### **2.1.3.- Realización de campañas de difusión masiva a fin de lograr la adhesión por parte de la ciudadanía a la Red.**

El objetivo es que la Red, una vez consolidada internamente, salga a difundir sus actividades a la comunidad, buscando adhesión a las mismas, a través de formas pertinentes de publicidad masiva, las cuales serían consensuadas entre sus miembros.

## **2.2.- PROPUESTAS RELATIVAS AL MEDIANO PLAZO**

### **1.1.1 Medición de la percepción de la corrupción en el ámbito provincial, a partir de la implementación del Índice de Percepción de la Corrupción aplicado por Transparencia Internacional.**

Este trabajo debería estar contemplado en el Convenio Marco entre la Universidad Nacional de Cuyo y las OSCs delimitando las herramientas necesarias para la realización del Índice de Percepción de la Corrupción. La Universidad, por su parte, debiera poner a su disposición a profesionales especializados en los instrumentos metodológicos pertinentes para el trabajo, así como también encargarse de la coordinación de la actividad.

Las OSCs aportarían el recurso humano, que luego de la capacitación pertinente, llevaría a cabo el relevamiento. Este punto lo consideramos de vital importancia debido a que las organizaciones de base mantienen una relación mucho más estrecha con la comunidad.

### **1.1.2 .- Convocatoria a distintos actores sociales de Mendoza para participar en un amplio foro de discusión sobre instrumentos y/o mecanismo a implementar para la transparencia y la corrupción en el ámbito provincial**

De la misma forma que se llevaría a cabo la difusión de las actividades de la Red, se convocaría a los distintos actores sociales de la Provincia a un Foro donde se discutan los aspectos importantes que tiene este tema, adecuándolos a la realidad mendocina. El foro debiera ser establecido e inaugurado en un momento estratégico de no confrontación y que permita sumar voluntades antes que generar resistencias.

## **2.3. PROPUESTAS RELATIVAS AL LARGO PLAZO**

**2.3.1 - Formulación de programas que permitan complementar los esfuerzos de educación formal que pueda realizar el Estado a través del sistema educativo en materia de divulgación de los valores éticos que sustentan la lucha contra la corrupción.-**

El objetivo de esta propuesta es lograr la concientización de la comunidad mendocina, a través de la introducción en las currículas de los distintos niveles educativos de materias que tiendan a la formación ciudadana con valores de transparencia. ( Parte III del presente trabajo).

La implementación de la propuesta la llevarían a cabo conjuntamente la Red y el Estado, representado por la Dirección General de Escuelas, máximo organismo encargado de este tema en nuestra Provincia.

**2.3.2.- Identificación de las organizaciones de profesionales cuyas actividades puedan vincularse al combate y prevención de la corrupción, a fin de incorporar los aportes y/o enfoques que puedan realizar los colegios de profesionales.**

Se considera que sería de vital importancia para el fortalecimiento de las actividades de la Red el sustento, tanto teórico como intelectual, que pueden brindarle la interacción que tenga con los colegios de profesionales existentes en Mendoza. Todo esto enmarcado en los convenios de cooperación que se deberán celebrar para este fin entre la Red y cada uno de los Colegios mencionados.

### **3. VIABILIDAD DE LAS PROPUESTAS.**

#### **1.1. – Limitaciones de las OSC.**

Algunas de las limitaciones que enfrentan las organizaciones de la sociedad civil pueden resumirse en:

a- La **sana competencia por la información y los recursos**: la temática de la lucha contra la corrupción implica para las organizaciones un elevado costo a la hora de obtener la información pertinente para realizar el seguimiento adecuado de la actividad gubernamental. Los recursos necesarios para esta

tarea mayormente provienen de agencias de cooperación internacional, organismos multilaterales de crédito, etc. En cada una de las organizaciones se requiere de un constante esfuerzo para conocer los datos sobre las líneas de financiamiento y ello genera una natural competencia por estos recursos, lo que limita en términos relativos las posibilidades de integrarse a otras organizaciones, ya que su propia situación financiera depende de la consecución individual de estos recursos.

b- Las **disparidades regionales**: las organizaciones que trabajan temas de transparencia son pocas, pero además están concentradas en los grandes núcleos urbanos. La conformación de una red provincial está severamente limitada para las organizaciones situadas en los Departamentos del interior de la Provincia. A su vez, el acceso que éstas tienen a los recursos y la información es profundamente desigual en comparación con las organizaciones del Gran Mendoza. Existen, no obstante, honrosas excepciones.

c- El **financiamiento diferenciado**: las organizaciones “urbanas”, de trayectoria y actuación mediática tienen, por los motivos arriba descriptos, más posibilidades de financiamiento que organizaciones del interior de la provincia. El acceso a la red está también limitado por esta cuestión.

d- La **intermitencia del voluntariado**: si bien en las organizaciones de base el voluntariado es más estable, en las organizaciones que en Mendoza trabajan temas tan específicos como la lucha contra la corrupción, es necesaria la participación de profesionales y técnicos que permitan trabajarlos con el debido rigor. Pero estos actores tienen pocos incentivos para permanecer como voluntarios, por lo cual la carencia de recursos se traduce en imposibilidad de acción real en la lucha contra la corrupción. Los profesionales trabajan dentro de las organizaciones en proyectos de corta duración, que cuentan con financiamiento temporal, pero no pueden dedicar el tiempo necesario a extensos monitoreos a instituciones o seguimiento de políticas públicas si no son trabajos remunerados.

**e - Falta de políticas de recursos humanos:** no existen por lo general en las organizaciones locales políticas de recursos humanos que incentiven la incorporación, por ejemplo, de alumnos avanzados y son pocas las estrategias de cooperación en este sentido con el sector académico. Son escasos los graduados o estudiantes que ven como campo profesional a las organizaciones de la sociedad civil y no hay políticas de promoción del voluntariado universitario. Ello implica para las organizaciones una carencia de recurso humano capacitado para encarar actividades de gran contenido técnico especializado.

**d - Falta de representatividad:** las organizaciones que trabajan temas relacionados con la transparencia del sector público no son en general organizaciones de base. Por el contrario, participan en ellas un reducido número de personas. Dependen enteramente de los medios de comunicación para hacer conocer su tarea, pero no parecieran generar políticas de apertura hacia la participación de la sociedad en sus labores. Confían en la “formación de opinión pública” respecto de sus temáticas, pero no pueden movilizar a la población en pos de sus objetivos; lo que hace reducir la incidencia de sus acciones.

## **2. INSTANCIA DE VALIDACIÓN DE LAS PROPUESTAS CON LOS ACTORES CLAVES DEL TERCER SECTOR.**

En las mayorías de las reuniones de validación de estas propuestas, las OSCs (Organizaciones de la Sociedad Civil) instalaron como inquietud la cuestión no sencilla, del origen de los fondos económicos y financieros que servirían para poner en marcha todas las políticas propuestas en este plan de trabajo. Para ello consideramos oportuno elaborar una Carta Compromiso entre todos los actores sociales involucrados en este trabajo, con objeto de llegar a un compromiso mayor para la continuidad y materialización de estas propuestas. De este modo podría asimismo incrementarse las posibilidades de consecución

de financiamiento gubernamental o que tengan origen en la Cooperación Internacional.

Las distintas OSCs que participaron en esta etapa dado se ven a sí mismas como actores claves en la lucha contra la corrupción y predispuestas todas ellas a trabajar en la conformación de la Red y en llevar adelante el Foro de Discusión entre todos los actores de la sociedad mendocina.

Una alianza estratégica debiera incluir al menos a los actores señalados más arriba. Es importante también que quienes aborden la problemática sepan comprender que existen organizaciones de la sociedad civil que se sienten profundamente comprometidos con la temática por lo que una acción adecuada debiera tener en consideración esta circunstancia. Por otra parte, deben establecerse formas de participación que permitan el adecuado protagonismo de todas esas organizaciones, atento a que el prestigio es un bien escaso y al que se acude con justa razón frecuentemente.

## **PARTE V**

# **REFORMAS GENERALES AL SISTEMA DE DECLARACIONES JURADAS PATRIMONIALES**

# **CAPITULO UNICO**

## **1.- INTRODUCCIÓN**

El IDP muestra las debilidades y falencias del sistema de DDJJ patrimoniales de la Provincia de Mendoza. Por una parte, la obligación no alcanza a todos los que debiera. Por otra, el sistema de actualización es de deficiente. Por último, los legitimados activos para solicitarlas son muy pocos. Ver en este sentido el anexo del IDP.

## **2. PROPUESTA**

Sencillamente se sugiere la reforma del sistema de declaraciones juradas de funcionarios y empleados públicos, mediante la derogación del decreto 262/90 y la sanción de un regimen legal que entre sus pautas fundamentales debiera incluir:

- a- Los sujetos obligados a presentarlas, que debieran ser no sólo los funcionarios sino también ciertos empleados públicos de carrera que por su nivel de decisión en los procesos administrativos debieran ser alcanzados por la obligación. Asimismo, la obligación debiera alcanzar no sólo a los funcionarios y empleados jerárquicos del Poder Ejecutivo, sino también de los otros dos poderes, incluidos magistrados y legisladores.
- b- La publicidad irrestricta de los datos declarados.
- c- La efectividad de las sanciones para los incumplidores.
- d- La actualización periódica de los datos.

Cualquier norma que abarcase las pautas expresadas sería digna de sanción.

Tal cual se expresa más arriba, frente a las críticas al sistema basadas en la inseguridad o indebida exposición de los funcionarios y empleados por la publicidad de los datos, debe decirse que podría establecerse un sistema que resguarde la debida intimidad de los funcionarios y empleados salvaguardando el interés de la sociedad en conocer la evolución de los patrimonios de quienes ejercen funciones públicas o cargos públicos de decisión. Por ejemplo, en las DDJJ podría establecerse la obligación de denunciar los bienes inmuebles que se poseen y su avalúo fiscal declarando la ubicación distrital y en sobre lacrado, sellado y custodiado, el domicilio del inmueble con un código numérico que debiera encontrarse también en la DDJJ pública. En materia financiera podría establecerse un sistema similar.

## **PARTE VI**

# **RECOMENDACIONES GENERALES SOBRE TRANSPARENCIA Y ANTICORRUPCIÓN PARA LA FUNCIÓN PÚBLICA**

## **CAPITULO UNICO**

### **1.- INTRODUCCIÓN.**

En el presente capítulo se sugieren sencillas sugerencias aplicables al universo de organismos que no por obvias dejan de ser importantes. Las mismas no agotan las medidas que debieran adoptarse, aunque todas reflejan en parte el espíritu que ha inspirado el presente trabajo. Muchas de ellas encuentran respaldo en normas positivas. Muchas de ellas surgen del sentido común de los ciudadanos.

### **2.- DESARROLLO DE LAS RECOMENDACIONES.**

- Para la designación de personal para la función pública se debiera extender el uso de los concursos públicos u oposición de antecedentes a niveles razonables
- Se debiera evitar la inclusión de familiares en cargos públicos.
- Se debiera impedir la utilización de los recursos públicos, evitando su uso con fines particulares.
- En procedimientos de compras o contrataciones debiera evitarse las reuniones con los interesados mientras dure el proceso de selección.
- Todos los funcionarios públicos deben presentar declaración jurada de bienes de manera periódica.
- Debe propenderse a dotar al ciudadano de toda aquella información que éste requiera y que no esté bajo secreto momentáneo en pos del interés público.
- Deben facilitársele al ciudadano mecanismos de consultas y respuestas.

- Deben justificarse debidamente todas aquellas erogaciones que impliquen gastos de representación por parte del funcionario (viajes, comidas y viáticos).
- Debe ser un objetivo fundamental de todo funcionario, la búsqueda permanente de mejoras en los sistemas administrativos.
- Debe utilizarse racionalmente los tiempos de trabajo y los permisos de trabajo para la realización de trámites personales.
- La gente es el objeto de la función pública, debe tratársela con respeto, dedicación y celeridad, solucionando sus problemas de la mejor forma posible y en el menor tiempo.
- El funcionario es responsable de la actuación del Estado, debe buscar realizar su tarea de la mejor forma posible, ya sea mediante el análisis o la consulta.
- La capacitación es herramienta fundamental del funcionario. Permanentemente debe buscar instancias para mejorar sus herramientas y capacidades.
- El funcionario público tiene el poder de sancionar. Debe usarlo con responsabilidad y debida cautela.

**PARTE VII**  
**MEDIOS DE COMUNICACION**

# CAPITULO UNICO

## 1.- INTRODUCCIÓN

Los resultados arrojados por el IDP indican la existencia de una pluralidad de medios de comunicación, algunos de ellos agrupados en multimedios.

Resulta de importancia agregar a lo relevado en el IDP la recientemente edición en forma periódica del diario “El Sol”, que hasta entonces se publicaba sólo semanalmente, los días viernes.

Por otra parte, es importante destacar la existencia de los medios de comunicación de la Universidad Nacional de Cuyo, con su potencial tecnológico y sobre todo de recursos humanos. Ésta posee un Centro de Información y Comunicación (CICUNC) donde recientemente se han producido programas educativos que se emiten por televisión abierta de una excelente calidad de edición. El CICUNC posee también una emisora radial, con múltiples y diversos programas y un programa semanal en televisión abierta destinado a difundir las actividades de las distintas unidades académicas.

A partir del análisis diagnóstico, se trabajó sobre la función que cumplen los medios en la actualidad y se realizaron algunas propuestas vinculando el papel de los medios con relación a la transparencia y anticorrupción en la provincia y se entrevistó a algunos comunicadores sociales, a fin de validar conjuntamente las propuestas en cuestión.

Como en todas las sociedades contemporáneas, en Mendoza, los medios de comunicación constituyen un instrumento eficaz de *llegada* a la población, potenciándose los aspectos de difusión, educación y sensibilización sobre temáticas diversas, entre las cuales podemos incluir directamente a las que hacen referencia a la transparencia y el control de la corrupción.

El estar al alcance de la mayor parte de la población constituye una de sus ventajas más importantes. Por este motivo se consideran una herramienta útil para involucrar y lograr la participación de la población, lo que aún lo diferencia de los nuevos medios tecnológicos como Internet. Este hecho se basa en la comprobación de que a pesar del extendido uso de Internet, este medio aún no es comparable con el nivel de penetración que tiene la televisión,

especialmente porque no en todos los hogares existe una computadora o quien sepa utilizarla.

Los grandes medios de comunicación, no sólo informan sino que también son formadores de opinión pública. Por otra parte la ciudadanía adopta a los medios como espacios naturales receptores de denuncias, confiando en la resolución de problemas por su intermedio. Es innegable el reconocimiento de la población para con ellos. Más aún, se advierte cierta noción por parte de la misma de que el medio de comunicación puede canalizar todo tipo de demandas. Esto genera de algún modo una entendible y más que razonable sobredimensión de las expectativas de la gente para con el medio en tanto instancia de resolución de conflictos. Ese fenómeno encuentra algunas de sus causas en la crisis de representación ya que en repetidas oportunidades la ciudadanía encuentra un espacio en los medios y no en sus representantes.

Por este motivo, aceptando como innegable esa realidad, es recomendable una política que involucre a los medios de comunicación en el compromiso por la transparencia y el control de la corrupción, defendiendo los derechos ciudadanos.

Resulta de suma importancia construir un diálogo con la sociedad, generando un espacio a través del cual puedan recomponerse los lazos sociales, promoviéndose a su vez libertades políticas y civiles. Los medios de comunicación son canales de la libertad de expresión, lo cual los ha posicionado históricamente en todo el mundo como un formidable instrumento de control de los abusos del poder político y económico. En ese sentido es necesario entender a la información como un servicio público, como un recurso más de la ciudadanía, como base de formación, a partir de la cual se puede lograr participación, la cual resulta crucial para un verdadero control social.

## **2. PROPUESTAS**

En relación a los medios de comunicación y la temática de la transparencia y el control de la corrupción sugerimos las siguientes líneas de acción en orden de prioridad:

### **2.1- Promover junto a los medios de comunicación un Proyecto de Ley de Acceso a la Información.**

Se trata de utilizar la metodología de la Elaboración Participada de Normas a fin de que los actores sociales promuevan una redacción adecuada o al menos se sistematice la discusión con el objeto de sentar aún las posiciones que consideran inadecuada esta iniciativa. Creemos que una instancia de discusión sobre esta ley es prioritaria, ya que puede determinar su sanción definitiva. Al mismo tiempo, es necesario lograr consensos en cuanto al contenido y a la implementación de la misma y un intercambio enriquecedor de las visiones de los administradores y de los ciudadanos que habitualmente se encuentran con las limitaciones y obstáculos al requerir información pública.

Creemos que el Ministerio de Gobierno por ser el autor del texto que, al momento de la redacción del presente informe posee media sanción en Cámara de Diputados, debiera ser quien realice esta serie de convocatorias. Sería auspicioso que este mecanismo de elaboración participada de normas sea guiado por la Coordinación de Políticas de Transparencia y Anticorrupción, pero en caso de no estar constituida al momento del tratamiento del proyecto, sugerimos que sea el mismo Ministerio de Gobierno quién lidere el proceso.

Proponemos tomar como documento base el Proyecto de Ley que actualmente tiene media sanción en Cámara de Diputados y a partir de allí organizar Talleres de Trabajo convocando a los sectores involucrados. Entre los mismos debieran estar, Representantes de los organismos del Estado que sean sujetos pasivos del requerimiento de la información, expresamente enunciados en el art. 1 del Proyecto de Ley, Círculo de Periodistas de Mendoza y demás organizaciones que nucleen a comunicadores sociales, Universidades, Organizaciones de la Sociedad Civil interesadas en la temática, etc.

Es importante destacar que el hecho de que se proponga la discusión con los actores claves de los medios de comunicación no quiere decir de ningún modo

que el proyecto de ley tenga como principales beneficiarios a los periodistas o formadores de opinión como pudiera creerse. Son actores fundamentales, pero no los únicos interesados en la sanción de la normativa.

La información obtenida en estas actividades debiera ser compilada y analizada por el Ministerio de Gobierno quien sugerirá introducir, en el caso de haberlas, modificaciones al proyecto inicial tendientes a enriquecer la normativa en términos de contenidos, alcances e implementación del acceso a la información.

## **2.2. Diseñar un Programa de Educación Ciudadana, con la participación amplia de distintos agentes sociales.**

En este sentido podría coordinarse la tarea con el Programa propuesto a nivel del Poder Judicial y Sector Educativo con el objeto de no superponer esfuerzos. Debiera comprometerse la participación de los Medios de comunicación, la Red Ciudadana para la Transparencia y Contra la corrupción, la Dirección General de Escuelas, las Universidades y la Coordinación de Políticas de Transparencia y Anticorrupción.

Los contenidos del programa debieran ser consensuados entre los actores participantes, sin perjuicio de que se sugieren algunos temas: a) Qué es un hecho de corrupción, b) El derecho de todo ciudadano a denunciar esos hechos, c) Los mecanismos para hacer efectivas las denuncias, d) Difundir los alcances del Proyecto de Ley de acceso a la información pública, e) Dar a conocer los distintos ámbitos y formas de participación.

### **2.2.1.- VIABILIDAD DE LA PROPUESTA**

El potencial de esta propuesta, reside en la masividad de llegada de los medios de comunicación. De este modo, llevando adelante dicho programa, y utilizando a los medios como herramienta de concreción del mismo, se podría interiorizar e interesar a la población sobre el accionar de la administración pública, sobre sus derechos como ciudadanos, y sobre su poder de control, para de esta forma lograr gestiones más transparentes y acercar a su vez, la

población a sus representantes. También podría relacionarse dicho programa con los distintos niveles educativos, es decir, además de utilizar los medios, incluir el programa en las escuelas y universidades, incluyendo la temática de fortalecimiento de valores, y afianzamiento de mecanismos democráticos, con la debida coordinación de lo que se propone más arriba.

El Programa, incluiría dentro de los medios de comunicación a las áreas gráficas, radiales y audiovisuales. La metodología de implementación se adecuaría a cada uno de ellas.

Para los *medios gráficos*, se sugiere realizar publicaciones sobre los contenidos del Programa. Debería acordarse la periodicidad de la publicación, como así también si se incluiría en alguna sección ya existente o si se realizaría en forma de boletín y se anexaría en las mismas.

Para la *televisión*, se sugiere difundir el Programa en los espacios que eventualmente cedieran los noticieros, desde los espacios de redacción, o a través de programas específicos. Podrían incluirse además los contenidos del programa en alguna página web, como la del propio gobierno de la Provincia.

Para el área *radial*, se propone utilizar los programas existentes dedicados a la recepción de denuncias.

### **2.2.1.2.- Resultados esperados del Programa**

*A corto plazo*, se propone aprovechar la ventaja del reconocimiento de la población a los medios y convertirlos en receptores de denuncias. A su vez se debiera lograr el sugerir a los medios de comunicación la remisión de las denuncias a la Coordinadora de Políticas de Transparencia para que esta a su vez, las envíe a quien corresponda. El medio, de no considerarlo adecuado, podría remitirlo directamente al interesado. Sería conveniente a su vez, que se estableciese por parte de la Coordinación de Políticas de Transparencia, un mecanismo de relevamiento periódico de las denominadas líneas públicas, con el objeto de establecer contactos formales y vías de canalización de las denuncias.

Por otra parte, y como difusión del programa, los medios de comunicación de acceder voluntariamente a la propuesta, podrían dar a conocer los mecanismos

pertinentes para dar encauce administrativo-legal a las denuncias. De este modo, se aprovecharían los espacios existentes y reconocidos por la población, para aplicar los contenidos del programa. En este sentido se utilizaría la denuncia como disparadora para la difusión de los procedimientos legales correspondientes en cada caso.

*En el mediano plazo se espera que las condiciones estén dadas para que la población haya sido razonablemente formada para conocer y utilizar las instancias que correspondan para hacer denuncias. Además serviría para Informar, educar, sensibilizar y movilizar para lograr un verdadero control social, lograr transparencia en los actos de Gobierno.*