

## ARGENTINA

### PROPUESTA DE BUENAS PRÁCTICAS: ESTUDIO DE DIAGNÓSTICO

**TEMA:** Diseño de metodología de análisis para políticas de transparencia en la gestión pública

**INSTITUCIÓN:** Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia.

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

**FECHA DE PUBLICACIÓN:** Agosto de 2007

**TÍTULO:** Mejor práctica: Estudio de Diagnóstico

**CARACTERIZACIÓN:** La Oficina Anticorrupción de la República Argentina (OA), depende del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, fue creada por Ley N° 25.233 con el objetivo de elaborar y coordinar programas de lucha contra la corrupción en el sector público nacional.

La OA es conducida por el Fiscal de Control Administrativo y está estructurada en dos áreas:

- La Dirección de Investigaciones (DIOA)
- La Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia (DPPT)

#### **ANTECEDENTES:**

La República Argentina comenzó a incorporar a su legislación interna disposiciones para la prevención y lucha contra la corrupción a partir del desarrollo de la materia en el ámbito internacional, materializado en las convenciones internacionales de organismos como Naciones Unidas, OEA y OCDE.

Dado el carácter federal de la organización jurídico política de nuestro país, y la consiguiente autonomía de las provincias y municipios, surge la invitación a "las provincias y al Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires para que dicten normas sobre regímenes de declaraciones juradas, obsequios e incompatibilidades vinculadas con la ética de la función pública" (Artículo 47 de la Ley Nacional N° 25.188 de Ética de la Función Pública).

En el mismo sentido, el Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción recomendó "*promover con las autoridades de las provincias, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de los municipios, los mecanismos pertinentes de cooperación para obtener información sobre los temas correspondientes a la Convención en esos órdenes de gobierno y prestar asistencia técnica para la efectiva implementación de la Convención*" dado que "del total de servidores públicos de la República Argentina, sólo el 18,9% se encontraba en la administración Pública Nacional, mientras que en las administraciones públicas provinciales y municipales se concentraban el 64,4% y el 16,7% respectivamente".

En este contexto, la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia diseñó el Plan Provincias con el objeto de prestar asistencia técnica y cooperación para la implementación de medidas preventivas en los estados provinciales y municipales, así como para estimular y fortalecer la participación de la sociedad civil en la prevención y lucha contra la corrupción.

A este fin, se desarrolló una estrategia innovadora de vinculación con los estados provinciales y municipales, la cual consistió en tomar datos de la realidad local como base para el diseño de políticas públicas, evitando la simple réplica de esquemas prediseñados probados en otros ámbitos. De este modo surgió el "**Plan Provincias**", el cual con el apoyo financiero de una Donación del Banco Mundial (IDF 027282) tuvo durante el año 2004 su primera instancia de ejecución, bajo la modalidad de **Plan Piloto**, estructurado en tres etapas:

**Etapas:**

**Etapas:**

**Etapas:**

**Etapas:**

**Etapas:**

Implementado en las provincias de Chubut, Corrientes y Mendoza, el plan resultó una experiencia sumamente exitosa en términos de impacto político, debido a la repercusión mediática obtenida a nivel local, la cantidad de

funcionarios públicos provinciales capacitados y la presencia de las principales autoridades provinciales, gobernadores, presidentes de la corte suprema de justicia, directivos de cámaras empresariales, representantes de organizaciones de la sociedad civil y periodistas destacados que participaron como expositores haciendo enriquecedores aportes de la mirada local.

- se contrataron 3 Universidades Nacionales locales
- se elaboraron 3 informes de diagnóstico
- en base a esos diagnósticos, se elaboraron 2 planes de implementación.
- se realizaron 3 Seminarios regionales de validación de hallazgos
- Más de 1.000 personas de 15 provincias.

En este cuadro de situación es en el cual surge como algo sumamente innovador el diseño de la herramienta de estudio diagnóstico como una buena práctica, para ser difundida con el objeto de ser utilizada en nuevos ámbitos

### **EL INFORME DE DIAGNÓSTICO: UNA BUENA PRÁCTICA.**

Con los diagnósticos se persigue el objetivo de tener una descripción dinámica de la realidad local, a partir del trabajo de equipos de consultoría formados íntegramente por universidades nacionales y expertos locales que aportan sus conocimientos técnicos para la elaboración de informes, los cuales evalúan una serie de factores considerados relevantes para analizar estrategias de trabajo en prevención de la corrupción (existencia y calidad de la normativa en materia anticorrupción, estructura básica del Estado provincial y de sus entes de control, organizaciones de la sociedad civil activas en el tema, percepciones de actores clave respecto de organismos públicos especialmente sensibles a problemas de corrupción, entre otros). Los diagnósticos están enmarcados en las condiciones establecidas por la OA respecto de los temas a abordar, reflejan las debilidades y fortalezas de cada provincia y revelan las zonas en las que es más necesario trabajar. Así, constituyen testimonios fiables sobre la situación en cada una de las provincias y herramientas de gran utilidad para el debate y la generación de planes concretos de implementación de políticas.

Se trata de una herramienta novedosa, inédita en nuestro país, que propone la puesta en debate de una serie de iniciativas de mejora de gestión a partir de las experiencias y valoraciones propias de cada provincia y el análisis de cómo se articulan esos valores con determinadas políticas que se vienen implementando exitosamente en el nivel federal.

El informe de diagnóstico intenta dar sustento fáctico a la planificación de políticas públicas en los niveles subnacionales. La estrategia de inclusión amplia, que toma en cuenta la opinión y las percepciones de los distintos actores provinciales, ha sido la base de los importantes resultados alcanzados a lo largo del desarrollo de este Plan.

La confección del estudio diagnóstico es encarado por la OA a partir de la preselección de una universidad local, en base a sus antecedentes institucionales y curriculares y a la calidad de su propuesta metodológica, para su posterior contratación. La experiencia demuestra que encargar este tipo de estudio a una institución universitaria garantiza un importante grado de objetividad y asegura estándares de calidad adecuados. Asimismo, el carácter de local de la institución mejora los niveles de permeabilidad del estudio y contribuye al aporte de la mirada propia que quiere resaltarse.

El informe contiene una descripción de la realidad local acerca de algunos aspectos centrales relacionados con las medidas preventivas contenidas en el Capítulo 2 de la Convención Internacional contra la Corrupción de las Naciones Unidas tales como:

- sistemas de declaraciones juradas
- políticas de control de conflicto de intereses
- transparencia en contrataciones
- mecanismos de participación de la sociedad civil
- mecanismos de acceso a la información

Cabe destacar que el Informe Diagnóstico sobre la realidad local constituye un producto de suma importancia porque la información que produce será utilizada como el principal insumo para la posterior confección de un Plan de Implementación de Políticas de Transparencia, objetivo final de la asistencia técnica.

▪ **Objetivo general del Informe Diagnóstico:**

Elaboración de un Informe de Diagnóstico sobre la situación local en un conjunto de aspectos relevantes en el desarrollo de políticas de transparencia y prevención de la corrupción, que permita a la Oficina Anticorrupción efectuar los análisis sobre la viabilidad de impulso de procesos de mejora en la implementación de políticas de transparencia y medidas de control de corrupción en la jurisdicción.

▪ **Objetivos específicos del Informe Diagnóstico:**

- Análisis de la normativa local en la materia para determinar el nivel de cumplimiento de la legislación vigente así como la necesidad de sancionar nuevas normas o promover reformas.
- Análisis organizacional de la estructura del gobierno local, identificando fortalezas y debilidades.
- Análisis socio político local para establecer la viabilidad de implementación de un plan de acción. Identificar y definir el rol de los distintos actores sociales y su capacidad de intervención.
- Análisis de la percepción de actores claves locales respecto a la corrupción a fin de estudiar la instalación de la materia en la agenda pública.
- Elaboración conclusiones que servirán de insumo a un plan de acción para la implementación de políticas de transparencia en la gestión pública.

▪ **Propósito de la aplicación de la mejor práctica:**

El propósito del Informe Diagnóstico es captar los procesos y los mecanismos de funcionamiento del gobierno local, visibilizando puntos focales factibles de ser abordados mediante la implementación de políticas de transparencia, identificando fortalezas y debilidades del sistema y generar con un mapa detallado de la situación a partir de la que se comenzará la planificación de acciones a futuro

▪ **Motivos para su aplicación:**

La aplicación de esta metodología de trabajo se fundamenta en el sustento fáctico y muchas veces político que representa como herramienta insumo. Las políticas que se diseñen a partir de este diagnóstico intentaran implementar mejoras allí donde se hayan identificado debilidades, contribuyendo a priorizar determinados cursos de acción en el proceso de toma de decisiones. La priorización de la prevención, mediante un sistema fuerte y coherente de promoción de estándares éticos en la administración pública, representa una inversión menos costosa y con más impacto en relación entre la administración pública y la sociedad civil que la aplicación exclusiva de medidas sancionatorias.

Los resultados alcanzados evidencian el aporte que esta herramienta realiza a la consolidación del marco institucional de la administración pública en los niveles de gobierno provincial y municipal, y en cada uno de los poderes republicanos (ejecutivo, legislativo y judicial), para promover la transparencia y reducir la corrupción, dando cumplimiento al mandato de las convenciones internacionales (ONU, OEA)

## **RESULTADOS:**

Con la difusión de los resultados recavados en los diferentes diagnósticos se buscó abrir el debate sobre la situación a nivel regional dando voz a los actores locales y ampliando las bases de participación con el objeto de integrar al trabajo a aquellos sectores que, por distintas razones, aún no habían tomado protagonismo en este campo. Se generaron paneles de discusión centrados en experiencias exitosas a nivel federal, que merecían analizarse y discutirse en el contexto de las realidades locales. En todos los casos la respuesta de los actores provinciales fue contundente: la unánime voluntad de participar y de sumarse al trabajo futuro.

La evaluación por resultados de la herramienta de diagnóstico reflejó la necesidad de incorporar algunas modificaciones al diseño original.

- A partir de las opiniones y percepciones recavadas por medio de los diagnósticos, se observó un fuerte desconocimiento sobre temas generales vinculados a la transparencia en la gestión pública y la lucha contra la corrupción por parte de la ciudadanía en general y de los funcionarios públicos de niveles subnacionales en particular. Por lo tanto, se decidió la incorporación de una nueva **etapa de difusión y**

**concientización**, previa a las anteriores, con el objeto de instalar en la agenda pública local esta temática, para lo cual se diseñó una estrategia comunicacional, se organizó la distribución material específico y se promovieron actividades de divulgación y capacitación (seminarios, workshops, etc)

- El éxito en la implementación de esta herramienta y la difusión de sus resultados atrajo nuevos interesados a participar del plan. Así, se amplió el universo de estudio, pasando del conjunto de provincias a municipios y organismos descentralizados de la administración pública nacional.

Como principal conclusión, el Informe Diagnóstico resulta el componente clave en la estructura del plan, ya que la información que produce será utilizada como el principal insumo para la posterior confección de un Plan de Implementación de Políticas de Transparencia, objetivo final de la asistencia técnica.

Desde el año 2005, financiado con fondos del Tesoro Nacional, se introdujeron modificaciones en la estructura e instrumentos del plan a partir de la experiencia realizada y se incorporaron nuevos actores. La principal innovación consistió en la incorporación de algunos municipios como unidades de análisis, con la consiguiente adaptación de los indicadores a otro nivel de gobierno local. En esta fase se trabajó con el Gobierno de la Ciudad de Córdoba, el Gobierno de la Provincia de Entre Ríos y con organismos provinciales de Santa Fe.

Por último, cabe destacar los avances concretos registrados en las jurisdicciones en las cuales el Informe diagnóstico ha colaborado en la detección e identificación de ciertas debilidades o áreas sensibles, permitiendo trabajar en propuestas de mejora, a saber:

- En la provincia de Mendoza se ha sancionado una nueva ley de acceso a la información pública y se prevé un trabajo de incorporación de herramientas de transparencia en la Legislatura Provincial;
- En la provincia de Entre Ríos se ha sancionado el Decreto de acceso a la información y se ha presentado a la legislatura Provincial un Proyecto de Ley de Ética Pública Provincial.
- En la policía de Santa Fe se han comenzado a estudiar las posibles modificaciones al sistema de declaraciones juradas de sus integrantes.
- En el Municipio de san Nicolás de los Arroyos, el Concejo Deliberante, por unanimidad sancionó una ordenanza instando la firma de un convenio de cooperación y asistencia técnica entre la O.A. y el municipio para implementar medidas de transparencia

Asimismo, la metodología de diagnóstico será aplicada en el análisis de los procesos y circuitos administrativos del Instituto Nacional de Vitivinicultura (organismo de la administración pública nacional), así como en cuerpos legislativos, como el Concejo Deliberante del Municipio de San Nicolás de los Arroyos y, próximamente, la Legislatura de la Provincia de Mendoza.

Así, la aplicación de práctica de esta “buena práctica” ha contribuido a incrementar la legitimidad, eficiencia y calidad de las políticas públicas; a hacer más eficiente la administración y distribución de los recursos; a fortalecer la participación de la sociedad civil en el control de la gestión gubernamental

#### **DATOS DEL LÍDER DEL PROYECTO:**

Director de Planificación de Políticas de Transparencia: Dr. Nicolás Raigorodsky

Domicilio: Tucumán 394, piso 1  
Código Postal (C 1049 AAH)  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires,  
República Argentina  
Teléfono: (54 – 11) 5167 6400 int. 6402  
E-mail: nraigo@jus.gov.ar

## Anexo1: Indicadores a ser relevados por las diferentes áreas temáticas contenidas en el informe Diagnóstico:

1. Descripción y análisis de la estructura organizativa del sector público municipal.
  - a. Estructura organizativa interna
  - b. Política de personal: formas de contratación y política de desarrollo de carrera, si la hubiera. Políticas de capacitación en la materia distinguiendo el organismo que lo dicta, los contenidos, su duración, su periodicidad y perfil de asistentes.
  - c. Análisis comparativo de la estructura y distribución presupuestaria. Mecanismos de elaboración y ejecución del presupuesto.
  - d. Relevamiento de entes descentralizados y autárquicos.
  - e. Relevamiento de organismos con competencia en recibir denuncias.
  
2. Descripción y análisis de los organismos municipales, competentes en el control, auditoría o fiscalización de los actos de gobierno y/o lucha contra la corrupción (incluyendo los entes regulatorios de los servicios públicos)
  - a. Descripción de la estructura de los organismos de control. Forma de designación de sus autoridades. Nivel de autonomía en la administración de los fondos de financiamiento.
  - b. Competencia de cada organismo: jurisdicción y funciones. Capacidad para desempeñarse como querellante ante la justicia.
  - c. Diseño e implementación de políticas de transparencia.
  - d. Mecanismos de publicidad de los informes.
  - e. Interacción formal e informal con otros organismos de control y con otras agencias estatales
  - f. Canales de denuncia y seguimiento de hechos de corrupción (últimos 5 años)
  - g. Datos sobre performance de los organismos de control (últimos 5 años)
  - h. Plazos y mecanismos de resolución de controversias.
  
3. Descripción y análisis del panorama político
  - a. Distribución de las bancas por partido político en el Consejo Deliberante (en las últimas tres elecciones). Contextualizar a nivel provincial y nacional.
  - b. Mencionar la cantidad de proyectos de Ordenanza Municipal presentados por bancada y la cantidad que fueron sancionados, en el mismo período. Del mismo modo, los presentados por el Poder Ejecutivo Municipal.
  - c. Detallar los proyectos de ordenanza en la materia.
  
4. Descripción y análisis de la normativa provincial y municipal en materia de transparencia, prevención y mecanismos de control de la corrupción (en relación al artículo 3 de la CICC y jurisprudencia provincial). Evaluación del nivel de cumplimiento de la norma y relevar datos relacionados con su aplicación (Detallar las medidas operativas que tomaron los organismos para observar su aplicación).
  - acceso a la información
  - declaraciones juradas
  - ética pública (conflicto de intereses e incompatibilidades, código de conducta)
  - compras y contrataciones públicas
  - mecanismos de participación ciudadana

### Evaluación del Acceso a la Información

1. Legitimación activa amplia: requerimientos para la solicitud.
2. Legitimación pasiva: ámbitos de aplicación (entes públicos, privados con financiamiento estatal, empresas prestatarias de servicios públicos).
3. Tipo de información que el estado debe brindar: enunciación taxativa de excepciones.
4. Autoridad de aplicación.
5. Plazos de respuesta: establecimiento de plazos de entrega y de prórrogas.
6. Procedimientos administrativos rápidos y eficientes (en formularios, circuitos administrativos, etc.)

7. Habilitación de la vía judicial: procedimiento para reclamar la protección del derecho ante la justicia.
8. Punición ante la negativa: establecimiento de sanciones.
9. Costo de la información: garantía de gratuidad
10. Implementación de estándares internacionales sobre prácticas archivísticas.
11. Uso de sitios de internet: existencia de normas que regulen la materia (creación, mantenimiento, actualización), cantidad de organismos públicos con páginas propias, niveles de accesibilidad a estas páginas, forma y frecuencia de actualización.

#### Evaluación de las Declaraciones Juradas

1. Oportunidad de las presentaciones (periodicidad)
2. Obligados a las presentaciones: nivel y número de funcionarios obligados a su presentación.
3. Contenido: información obligatoria y facultativa.
4. Incumplimientos: sanciones previstas e impuestas.
5. Carácter público – consultas
6. Usos no permitidos
7. Control de la evolución patrimonial. Detección y prevención de conflicto de intereses.
8. Nivel de informatización de las declaraciones juradas (para la confección, el envío a la autoridad competente, el control y la publicidad).

#### Evaluación de Contrataciones Públicas

1. Políticas y normativa: políticas formales; multiplicidad de reglas; características y periodicidad de contrataciones directas vía excepciones al procedimiento general de licitación; posibilidad de cambio de reglas durante la etapa de preparación de propuestas y su ejecución.
2. Proceso licitatorio: tiempo necesario para la preparación de las ofertas; condiciones para la precalificación de las empresas; existencia de requisitos de experiencia previa, determinados equipos o empleo de determinados profesionales para las empresas competidoras; características de las garantías exigidas; existencia de discriminación positiva o negativa a empresas y productos extranjeros o nacionales o componentes de ellos.
3. Planificación y evaluación: características de la planificación de las licitaciones; existencia y calidad de estudios previos; evaluaciones ex post a las licitaciones y medición del desempeño.
4. Sistemas de control: responsable/s y supervisor/es de las autorizaciones, diseño y evaluación en los procesos de licitaciones; existencia de fundamentación formal en las decisiones sobre licitaciones.
5. Publicidad y transparencia: obligatoriedad de anuncio público y amplio, información sobre la ejecución de contratos o posibilidad de mantener en secreto aspectos de una licitación pública.
6. Capacidades de contratación en la administración: nivel de calidad y remuneración en el personal y en los sistemas que apoyan los procesos de licitación, existencia de metodología para ejecutar licitaciones y establecer precios y calidades.
7. Entorno y control social: suficiente reacción e independencia de los medios de comunicación ante los actos de corrupción, existencia de puniciones para proveedores o existencia de puniciones adecuadas en vista de los perjuicios causados al interés público.
8. Participación: definición a puertas abiertas de proyectos de gran magnitud y de las reglas de las respectivas licitaciones, significativa participación ciudadana en los procesos de contratación.
9. Mecanismos de impugnación: existencia de garantías al derecho de impugnación en las licitaciones, sistemas eficaces para resolver disputas entre contratistas y entidades públicas.
10. Institucionalidad y regulación del sistema: existencia de instituciones que ejerzan un efectivo sistema de pesos y contrapesos en la Administración Pública.

#### Evaluación de los mecanismos de participación ciudadana

1. Cartas compromiso con la ciudadanía: normas que regulan el mecanismo y su antigüedad, cantidad de organismos adheridos al mecanismo y cartas compromiso adoptadas, tipos de compromisos asumidos (celeridad en los procesos, calidad en las prestaciones, transparencia en la gestión, etc), monitoreo sobre los resultados (informes y encuestas sobre satisfacción de los usuarios de los servicios públicos y reportes sobre quejas recibidas).

2. Mecanismos de participación (iniciativa popular, elaboración participada de normas, referéndum, consulta popular, audiencias públicas, presupuesto participativo+): normas que los regulan, ranking de organismos que las aplican, resultados alcanzados.
5. Realizar un mapeo de las ONGs con actividad en el municipio / provincia, con datos básicos referidos a denominación, domicilio, teléfono, referentes, área de competencia, año de fundación, fuentes de financiamiento. En el caso particular de aquellas orientadas a la promoción de la transparencia mediante la formación y participación ciudadana, incluir la descripción de los procesos en los que han participado activamente definiendo su rol y los resultados alcanzados.
6. Listar los medios de comunicación relevantes con presencia provincial y municipal, detallando la línea editorial de cada uno. Describir la distribución de la publicidad oficial en los medios y los criterios de asignación, si los hubiere. Enumerar los casos en los cuales los medios de comunicación actuaron como intermediarios entre las demandas de la sociedad civil y el Estado, durante los últimos dos años.
7. Detectar la oferta existente de formación en temas relacionados con la prevención y el control de la corrupción para el público en general y para los agentes públicos en particular. Enumerar las instituciones (universidades y otros organismos nacionales e internacionales), los programas y la matrícula. Indagar acerca de la viabilidad de realizar actividades de formación.
8. Realizar la recolección, procesamiento y análisis de la información de una encuesta de Percepción de actores claves locales respecto a la promoción de la transparencia y control de la corrupción.
9. Elaboración de un índice ponderado de organismos públicos críticos o especialmente sensibles a la corrupción en base a criterios objetivos.
10. Determinación de fortalezas y oportunidades, debilidades y amenazas para la implementación de un programa destinado a la implementación de las disposiciones de la CICC a nivel municipal.