



# Transferencias transparentes

Herramientas para la evaluación y la promoción de la transparencia

Ayub, Sabrina Viviana

Transferencias transparentes : herramientas para la evaluación y la promoción de la transparencia

. - 1a ed. - Buenos Aires : Fundación CIPPEC, 2011.

67 p. ; 23x22 cm.

ISBN 978-987-1479-33-7

1. Administración Pública. I. Título

CDD 352

Fecha de catalogación: 19/08/2011

#### Responsables del proyecto

Luciana Díaz Frers, *directora del Programa de Política Fiscal de CIPPEC.*

Manuel Garrido, *investigador asociado del Programa de Transparencia de CIPPEC.*

#### Autora

Sabrina Viviana Ayub

#### Edición y corrección

Laura Zommer

#### Diseño gráfico

Lía Parsons

#### Impreso en Multi Group S.R.L.

Av. Belgrano 520

(C1092AAS) Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Agosto de 2011

#### CIPPEC

Av. Callao 25, 1º piso (C1022AAA). Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

Tel: (54-11) 4384-9009 / Fax: (54-11) 4384-9009 int. 1213

www.cippec.org - info@cippec.org

---

# Transferencias transparentes

Herramientas para la evaluación y la promoción de la transparencia

# Agradecimientos

Se agradece el apoyo brindado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para la confección de este Manual, así como a los involucrados con el estudio "Promoviendo transparencia en la asignación de subsidios". En particular, a Luciana Díaz Frers y Manuel Garrido, así como a Victoria Pereyra Iraola, Diego Dequino, VerónicaASUREY, Lucas Ronconi, Mario Roset y Ezequiel Aurtenechea por los aportes, los trabajos realizados y la experiencia compartida en el marco del estudio. Fueron de especial valor las ediciones de Laura Zommer, directora de Comunicación de CIPPEC.

# Índice

I.	<b>Introducción</b>	9
1.	<b>Capítulo 1. Transferencias transparentes. El desafío de la accountability</b>	15
1.1	La transparencia en los asuntos públicos	17
1.2	Las transferencias a empresas privadas. ¿Qué se entiende por transferencias transparentes?	18
1.3	¿Cómo se puede evaluar la transparencia en las asignaciones al sector privado?	19
2.	<b>Capítulo 2. Marco conceptual para una caja de herramientas para transferencias transparentes</b>	23
2.1	Algunas experiencias regionales en la promoción de la transparencia	25
2.2	Propuesta de herramientas	26
2.3	La integralidad de las herramientas. ¿Sobre qué se aplican?	27
2.4	La finalidad de las herramientas. ¿Para qué implementarlas?	29
3.	<b>Capítulo 3. Caja de herramientas para transferencias transparentes</b>	31
4.	<b>Capítulo 4. Conclusiones</b>	51
B.	<b>Bibliografía</b>	57
A.	<b>Anexo</b>	63

# Índice de herramientas

## Índice de herramientas por área de recomendación

Recomendación	Nº	Título	Finalidad	Pág
<b>Publicación de la información</b>	1	Listados y fichas para la identificación de los beneficiarios de las transferencias	Informativa	32
	2	Publicación de textos normativos actualizados y vigentes	Informativa	33
	3	Elaboración de un mapa con fichas resumen del marco normativo	Análítica	34
	4	Elaboración de un manual de procedimientos	Informativa, explicativa	35
	5	Base de datos de transferencias: pautas a tener en cuenta para su diseño y desarrollo	Todas	36
<b>Marco normativo y procedimiento administrativo</b>	6	Sistema de precalificación y clasificación automática de solicitudes	Monitoreo	37
	7	Mecanismos de asistencia al público	Informativa, explicativa, monitoreo	38
	8	Módulo de respuestas	Informativa, monitoreo	39
	9	Sistema de archivos: manejo e informatización	Informativa, monitoreo	40
<b>Gestión del organismo</b>	10	Auditorías	Monitoreo	41
	11	Elaboración de gacetillas de prensa y/o newsletter temáticos	Informativa, explicativa, analítica	42
	12	Capacitación de periodistas	Informativa, explicativa	43
	13	Campañas de educación y concientización ciudadana	Informativa, explicativa	44
	14	Espacios para reuniones abiertas	Informativa, explicativa, monitoreo	45
<b>Procesamiento de la información</b>	15	Espacios de resolución de conflictos de intereses	Explicativa, monitoreo	46
	16	Creación de tablas con los datos agregados	Informativa, analítica	47
	17	Plan de tabulados para facilitar el análisis de los datos	Análítica	48
	18	Boletín estadístico en soporte impreso y digital del procesamiento de la información inherente a los subsidios	Análítica	49

## Índice de herramientas por finalidad

Finalidad	Nº	Título	Recomendación	Pág
<b>Todas</b>	5	Base de datos de transferencias: pautas a tener en cuenta para su diseño y desarrollo	Publicación de la información	36

Finalidad	Nº	Título	Recomendación	Pág	
<b>Análítica</b>	3	Elaboración de un mapa con fichas resumen del marco normativo	Publicación de la información	34	
	16	Creación de tablas con los datos agregados	Procesamiento de la información	47	
	17	Plan de tabulados para facilitar el análisis de los datos	Procesamiento de la información	48	
	18	Boletín estadístico en soporte impreso y digital del procesamiento de la información inherente a los subsidios	Procesamiento de la información	49	
<b>Explicativa</b>	4	Elaboración de un manual de procedimientos	Publicación de la información	35	
	7	Mecanismos de asistencia al público	Marco normativo y procedimiento administrativo	38	
	11	Elaboración de gacetillas de prensa y/o newsletter temáticos	Gestión del organismo	42	
	12	Capacitación de periodistas	Gestión del organismo	43	
	13	Campañas de educación y concientización ciudadana	Gestión del organismo	44	
	14	Espacios para reuniones abiertas	Gestión del organismo	45	
<b>Informativa</b>	15	Espacios de resolución de conflictos de intereses	Gestión del organismo	46	
	1	Listados y fichas para la identificación de los beneficiarios de las transferencias	Publicación de la información	32	
	2	Publicación de textos normativos actualizados y vigentes	Publicación de la información	33	
	4	Elaboración de un manual de procedimientos	Publicación de la información	35	
	7	Mecanismos de asistencia al público	Marco normativo y procedimiento administrativo	38	
	8	Módulo de respuestas	Marco normativo y procedimiento administrativo	39	
	9	Sistema de archivos: manejo e información	Marco normativo y procedimiento administrativo	40	
	11	Elaboración de gacetillas de prensa y/o newsletters temáticos	Gestión del organismo	42	
	12	Capacitación de periodistas	Gestión del organismo	43	
	13	Campañas de educación y concientización ciudadana	Gestión del organismo	44	
	14	Espacios para reuniones abiertas	Gestión del organismo	45	
	16	Creación de tablas con los datos agregados	Procesamiento de la información	47	
	<b>Monitoreo</b>	6	Sistema de precalificación y clasificación automática de solicitudes	Marco normativo y procedimiento administrativo	37
		7	Mecanismos de asistencia al público	Marco normativo y procedimiento administrativo	38
		8	Módulo de respuestas	Marco normativo y procedimiento administrativo	39
		9	Sistema de archivos: manejo e informatización	Marco normativo y procedimiento administrativo	40
10		Auditorías	Marco normativo y procedimiento administrativo	41	
14		Espacios para reuniones abiertas	Gestión del organismo	45	
15		Espacios de resolución de conflictos de intereses	Gestión del organismo	46	

# Introducción

Este manual tiene como objetivo contribuir al diseño, implementación y seguimiento de los subsidios que otorgan los Estados a terceros –ya sean personas físicas o jurídicas–. Las transferencias de fondos públicos que realizan los organismos públicos por estos conceptos implican una importante erogación del presupuesto público que exige el establecimiento de reglas claras y transparentes para su asignación, apertura de la información sobre su implementación y un seguimiento activo por parte de los organismos de control y de toda persona que tenga interés en conocer detalles de este ámbito de la gestión pública.

El manual surgió en el marco de un proyecto de cooperación técnica cuyo objetivo fue identificar las situaciones de riesgo de corrupción en la asignación de subsidios al sector privado en la Argentina. Dicho estudio se centró en el análisis de dos tipos de subsidios: las transferencias corrientes a los proveedores de servicios públicos de transporte y gas a través de fondos fiduciarios; y las transferencias a los productores de alimentos de consumo masivo, por estar ambos estrechamente relacionados con la vida cotidiana de la población en general<sup>1</sup>. La información recolectada sobre la gestión de estos subsidios, así como las conclusiones extraídas de estudios anteriores realizados por CIPPEC<sup>2</sup> en estos temas nos permitió avanzar en la redacción de este manual.

En escenarios poco transparentes, la gestión de subsidios resulta más vulnerable a la corrupción generalmente por la combinación de tres elementos. En primer lugar por la discrecionalidad. En la Argentina, por ejemplo, los subsidios al sector privado representaron casi un 14% del gasto público del presupuesto nacional 2010 y han desempeñado un importante rol social. Sin embargo, y a diferencia de la mayor parte del presupuesto nacional (que está asignado a salarios, jubilaciones y pensiones, servicios de la deuda y otros fondos) su ejecución está sujeta a una mayor discrecionalidad. Otro elemento que coadyuva a la vulnerabilidad de la gestión de subsidios son los intereses de determinadas

empresas o sectores de acceder y beneficiarse con estas transferencias, presionando para que subsista cierta asimetría de información sobre la existencia de estos fondos para excluir a otros beneficiarios potenciales.

En algunos casos –como en el de las asignaciones a los proveedores de servicios públicos de transporte y gas– se suma un tercer elemento a tener en cuenta: la administración de estos subsidios está a cargo de fondos fiduciarios que, si bien sus recursos provienen de fondos públicos, por su carácter extrapresupuestario no forman parte de ninguna cuenta del Tesoro o del sistema de cuotas del Consejo Económico, herramientas centrales para controlar el gasto público y garantizar la transparencia.

En el marco del estudio antes mencionado, se analizó el impacto económico de la falta de transparencia en la asignación de los subsidios al transporte y a los productos agropecuarios. Entre las conclusiones más importantes se destacan que el impacto de los subsidios al transporte sobre el precio, uso, calidad del servicio y accidentes de tránsito fue sólo un tercio del esperado. Y a partir de un ejercicio de simulación, se concluye que una asignación más transparente de los subsidios al transporte y a los productos agropecuarios podría producir un incremento en el PBI per cápita de entre el 3,1% y el 1,5% (Ronconi, 2011).

Estos son algunos de los motivos por los cuales es necesario crear y desarrollar políticas que promuevan la transparencia para prevenir efectos no deseados y la realización de actos ilícitos en la gestión de subsidios.

Los retos de la transparencia en la gestión de subsidios están relacionados con la oferta y la demanda de información y, también, con las funciones de control de las instituciones. De acuerdo a lo identificado en el estudio, en cuanto a la oferta existen deficiencias por parte de los organismos públicos en permitir el acceso a la información relacionada con la gestión de subsidios. Del lado de la demanda, aparecen dos problemas. Por un lado, la distancia material y simbólica de los beneficiarios actuales y potenciales para reclamar información sobre estos temas y su desconocimiento de su carácter de excluidos en algunas oportunidades de beneficios. Por otro lado, hace falta avanzar en el desarrollo de capacidades específicas en las organizaciones de la sociedad civil para

que puedan controlar de manera efectiva la asignación de subsidios vinculados a los temas de su interés. Por último, y tanto debido a problemas relacionados con la oferta como con la demanda, resulta fundamental desarrollar herramientas y capacidades en los organismos de control para acceder, sistematizar y analizar la información necesaria para dar seguimiento a la gestión de subsidios.

El objetivo del manual es llamar a la reflexión sobre los puntos débiles que obstaculizan la transparencia en la gestión de subsidios y aportar herramientas de mejora concretas que puedan ser implementadas desde organizaciones públicas o promovidas desde el tercer sector. Hemos decidido recortar el alcance de nuestro estudio y el objeto del manual a las transferencias que realizan los organismos públicos a las empresas privadas, debido a su magnitud creciente y a la necesidad de fomentar la simetría en la oferta de esta información para asegurar el acceso equitativo a ellas.

El manual está organizado de la siguiente manera. En el **Capítulo 1** se establece el marco conceptual utilizado, brindando algunas definiciones que permiten acercarse a la temática y evaluar la transparencia en las transferencias realizadas por el Estado. A partir de este análisis, se desarrolló una serie de propuestas concretas para contribuir a la transparencia y al acceso a la información en la asignación de los subsidios públicos, cuyo marco conceptual se presenta en el **Capítulo 2**. El resultado es la Caja de herramientas para transferencias transparentes que se detalla en el **Capítulo 3**. El **Capítulo 4** sintetiza una serie de conclusiones preliminares sobre lo analizado.

---

<sup>1</sup>. Los principales hallazgos y recomendaciones a los sistemas de subsidios estudiados se resumen en “La transparencia en los subsidios al sector privado: hallazgos y recomendaciones sobre los casos de transporte, gas y alimentos de consumo masivo” (Ayub y Dequino, 2011).

<sup>2</sup>. “Subsidios: entre la sospecha y la transparencia. Diagnósticos y recomendaciones para una reforma pro-transparencia” (Gruenberg, Pereyra Iraola, Torres y Viola, 2007); “Subsidios: entre la sospecha y la transparencia II - Índice de Transparencia 2007/8” (Gruenberg y Pereyra Iraola, 2009), “Subsidios: a contramano de la transparencia. Resultados del Índice de Transparencia de CIPPEC 2009/2010” (Garrido y Ayub, 2010).

# Capítulo 1

Transferencias transparentes.  
El desafío de la accountability

## Transferencias transparentes. El desafío de la accountability

Promover la transparencia en la gestión pública implica apertura, visibilidad, participación y control de los actos que llevan a cabo los gobernantes. La transparencia no puede pensarse sin un efectivo acceso a información en la práctica. El acceso a la información es la base para el fortalecimiento de la democracia al iluminar espacios en los cuales se podrían ocultar tanto la realización de prácticas ilegítimas, como la ineficiencia y la incompetencia (Michener y Bersch, 2011). En consecuencia, la transparencia puede funcionar como incentivo para aumentar la eficiencia (Cunnil Grau, 2004). La experiencia muestra que cuando se expone a las administraciones públicas a las presiones y exigencias de otras agencias del sector público y de la ciudadanía, se mejora la prestación de los servicios y aumenta la eficacia. Los funcionarios de la administración pública al tener que exponer su desempeño, se ven incentivados a mantener un buen nivel de eficacia y eficiencia e, incluso, a mejorarlo (Kaufmann, 2005).

El objetivo de este manual es brindar algunas herramientas para la promoción de la transparencia en las transferencias a empresas privadas. Como paso previo a su presentación, es necesario indagar y clarificar dos aspectos: sobre la transparencia y sobre las transferencias que realizan los Estados para establecer un punto de partida y un lenguaje común para adentrarnos en el siguiente capítulo, donde se presenta una serie de propuestas sobre la temática.

### 1.1. La transparencia en los asuntos públicos

Para comenzar, es importante señalar qué es lo que se entiende por **transparencia**. Si bien no existe una definición única consensuada, se puede establecer que el grado de transparencia en la gestión del Estado va a depender, entre otras cosas, del flujo de información accesible, precisa, entendible y oportuna que se ponga a disposición (Gruenberg, Pereyra Iraola, Torres y Viola, 2007). En este sentido, y siguiendo a Michener y Bersch (2011), la transparencia óptima estaría dada por la presencia de información completa y fácil de localizar, que debería ser verificable y utilizable.

Es importante señalar que el acceso a información es condición necesaria (aunque no suficiente) para que sea posible la rendición de cuentas; puede haber acceso a la información sin rendición de cuentas pero no al revés. La “*accountability*” o rendición obligatoria de cuentas es fundamental para el desarrollo y profundización de la democracia. Se trata de un sistema de controles y contrapesos que supervisa el poder, reduciendo las incertidumbres y volviendo más predecible su ejercicio, limitando sus arbitrariedades, previniendo y remediando sus abusos, manteniéndolo dentro de ciertas normas y procedimientos preestablecidos (Schedler, 2008).

La rendición de cuentas tiene dos dimensiones básicas. La primera, la responsabilidad o “*answerability*” pone de relieve “*la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y justificarlas en público*” (Schedler, 2008: 12), debiendo dar cuenta tanto de los hechos como de sus razones. La segunda, “*hacer valer la ley*” o “*enforcement*” señala la necesidad de la sanción: su objetivo es asegurar el cumplimiento de las normas por medio de la imposición de sanciones a quienes hayan violado sus deberes de funcionario público (Schedler, 2008).

Ahora bien, toda rendición de cuentas requiere de información, y no información de cualquier tipo sino información pública, entendiendo por esta información a la que está en manos del Estado o es producida por el Estado o por terceros con fondos públicos. Los Estados necesitan información para dar cuenta de sus actos y los ciudadanos necesitan acceder a ella para saber qué es lo que hacen los representantes en su nombre.

**El acceso a la información es condición necesaria pero no suficiente para la transparencia de los actos de gobierno.**

El acceso a la información permite avanzar hacia una gestión transparente en dos dimensiones: la visibilidad y la inferibilidad (Michener y Bersch, 2011).

Según estos autores, la **visibilidad** es una de las condiciones necesarias para que haya transparencia. La información tiene que ser puesta a disposición de forma completa y tiene que ser fácil de encontrar. Si la información no es visible, esto es, publicada de manera incompleta o resulta difícil de encontrar, no hay transparencia. Por su parte, la **inferibilidad** (“*inferability*”) hace referencia

a la posibilidad de usar la información para generar inferencias y conclusiones. En esta línea, la calidad de la transparencia va a depender de la mediación en el tratamiento y la presentación a la que esté sometida la información o el dato, a que esté verificada por un tercero, y a que sea presentada de forma simplificada. Si la información es incomprensible o inverificable, no es confiable y, por lo tanto, no es utilizable (Michener y Bersch, 2011).

**Para que haya transparencia, en primer lugar es necesario que la información sea visible. Para determinar la calidad de esa transparencia, se tiene que recurrir al análisis de la confiabilidad de la información para realizar inferencias o conclusiones a partir de ella.**

Siguiendo estudios anteriores de CIPPEC, la transparencia de la información pública se puede medir, en un primer nivel, según:

“(…) *la eficacia del régimen de publicidad vigente para los documentos administrativos que pudieran resultar claves para la toma de decisión de los/las ciudadanos/as y para el ejercicio de la auditoría social sobre la gestión del Estado. Por otro lado, se debe monitorear la efectividad de las normas de transparencia para garantizar la realización del derecho subjetivo de todos/as las ciudadanos/as para poder acceder a la información pública sin necesidad de justificar la causa ni el interés, incluyendo mecanismos efectivos para reclamar administrativa y judicialmente por su incumplimiento*” (Gruenberg, Pereyra Iraola, Torres y Viola, 2007: 3).

### 1.2. Las transferencias a empresas privadas. ¿Qué se entiende por transferencias transparentes?

Como se señala en la Introducción, el foco del estudio realizado que le dio vida a este manual estuvo puesto en el análisis de las transferencias realizadas por el gobierno nacional, desde que comenzó a asignar estos recursos hasta marzo de 2010, para compensar a productores agropecuarios que venden a precios diferenciales sus productos alimentarios y a aquellas empresas que brindan servicios públicos en el mercado interno por debajo de su valor económico de mercado.

Antes de seguir avanzando en este apartado, resulta fundamental definir qué entendemos por **subsidios**. De acuerdo a

un estudio anterior realizado por CIPPEC, los subsidios son “(…) *cualquier asistencia o incentivo gubernamental, en efectivo o especie, hacia sectores privados –productores o consumidores–, respecto de la cual el Gobierno no recibe a cambio compensación equivalente*” (Gruenberg, Pereyra Iraola, Torres y Viola, 2007: 1). Si hablamos de transferencias es porque es un concepto más comprensivo que el de subsidios. Mientras que el concepto de transferencia puede abarcar, por ejemplo, a aquellos giros de fondos públicos que el Estado nacional realiza a los Estados provinciales, las transferencias corrientes que realiza el Estado a personas, organizaciones no gubernamentales y/o empresas sin esperar contraprestación alguna, se denominan subsidios. Es decir, todo subsidio implica una transferencia, pero no todas las transferencias deben considerarse subsidios. Si elegimos el término más genérico es porque nos permitió, al menos en el caso argentino en el que se apoya este manual, realizar los pedidos de información de manera más eficiente.

De acuerdo a lo señalado anteriormente, y en línea con los estudios previos citados realizados por CIPPEC, la transparencia en los subsidios va a depender del grado de desagregación de la información sobre los beneficiarios individuales de cada uno y del establecimiento de reglas claras y accesibles a todos los interesados sobre su gestión, considerando las que determinan tanto el diseño de la política de subsidios como su implementación y evaluación. Tomando como punto de partida la información a la que se puede acceder a partir de la oferta de información de los organismos, y utilizando las dimensiones para operacionalizar la transparencia propuestas por Michener y Bersch (2011), se considera a una **transferencia transparente** cuando:

- En primer lugar, la información relacionada al destino de los fondos y a la gestión de los subsidios es visible, esto es:
  - Cuando es posible identificar al beneficiario particular del subsidio y el importe unitario percibido.
  - Cuando las normas y procedimientos que regulan la solicitud, la determinación, la asignación y el control de las transferencias son publicitadas de manera completa y fácil de localizar, así como los documentos públicos claves que se generan en cada etapa de su gestión.

- En segundo lugar, cuando esta información es confiable y puede ser utilizada para el control, como fuente de análisis sobre la implementación de una política de subsidios y/o para la toma de decisiones. A partir de indicadores como la cantidad de instancias e involucrados para su confección –esto es, cuanto más mediaciones se realizan entre el origen del dato y su forma de presentación–, y a la verificación a la que se encuentra sometida, así como la simplificación con la que es presentada, es posible determinar la calidad de esa transparencia.

### 1.3. ¿Cómo se puede evaluar la transparencia en las asignaciones al sector privado?

Una política de transparencia en la asignación de subsidios<sup>3</sup> se compone de tres elementos que se complementan y realimentan, contribuyendo a la rendición de cuentas tanto en la dimensión horizontal (entre diferentes agencias del Estado) como vertical (entre el Estado y la ciudadanía):

- Oferta de información por parte de los organismos públicos.
- Demanda de información por parte de la sociedad.
- Funciones de control de las instituciones auditoras y del Poder Judicial.

Desde esta perspectiva conceptual se realizó el análisis de la situación de los casos estudiados: los subsidios al transporte, al gas y a los alimentos de consumo masivo. El foco se centró especialmente en la **oferta de información**, ya que se considera un aspecto clave sin el cual los otros dos se ven imposibilitados.

Para evaluar la transparencia, a partir de la oferta de información disponible en organismos públicos se sugiere prestar especial atención a cuatro dimensiones del proceso de gestión de subsidios: **el marco normativo, los datos publicados sobre beneficiarios finales y montos involucrados, la información administrativa –esto es, información relacionada con los procedimientos y la gestión de subsidios– y los mecanismos de control y sanción**. Esto permite apreciar la accesibilidad y relevancia de la información disponible, así como la detección de espacios de opacidad que, ante la falta de control o sanción, podrían dar lugar a prácticas arbitrarias o ilegales.

**1.3.1. El análisis del conjunto de normas** que legitima las compensaciones y subsidios permite conceptualizar y establecer el marco teórico sobre el cual se asienta el otorgamiento de subsidios. El análisis del marco normativo supone estudiar las **normas regulatorias y estructurales** que facilitan conocer, entre otras cosas, las características de los mecanismos de asignación, los actores intervinientes, las condiciones bajo las cuales se puede acceder a los subsidios, los fondos que se utilizan y cómo se deberían administrar, entre otras cosas. También implica abordar las **normas transaccionales** –esto es, la normativa destinada a aprobar los actos mediante los cuales se efectiviza la política o el programa– a partir de las que es posible observar aspectos dinámicos tales como cambios en las condiciones de otorgamiento de subsidios, autorizaciones de pago y variaciones en procedimientos administrativos que impactan en el sistema.

La publicación de los textos completos de las normas de manera clara y ordenada, o de links de fácil acceso que remitan a ellos, contribuye a la transparencia de los mecanismos. Asimismo, teniendo en cuenta los cambios que se producen en algunas normas a través del tiempo, es necesario destacar y poner siempre a disposición las normas vigentes y actualizadas.

Para la identificación y relevamiento de las normas se puede consultar las fuentes primarias de información (los organismos responsables de la asignación de las transferencias). Una vez recopiladas, éstas pueden significar una gran cantidad de información difícil de abordar, sea para su utilización por parte del ciudadano – por ejemplo, ante la necesidad de conocer las normas vigentes y que afectan su acceso al beneficio – o por los investigadores y otras personas interesadas en la temática. A los fines de ordenar los textos normativos, es posible recurrir a una clasificación sobre la base de tres criterios:

- Se distinguen los instrumentos legales en función de su carácter estructural o transaccional: mientras que las primeras dan cuenta del marco regulatorio y de la organización del sistema, las segundas legitiman la asignación de fondos a beneficiarios y cuestiones transaccionales varias.
- Se las ordena cronológicamente.
- Se efectúa una clasificación según la jerarquía de las normas, en relación al grado de deliberación intervinien-

te para su emisión (a mayor deliberación, una ley por ejemplo, mayor jerarquía).

Con la finalidad de facilitar la visualización, el análisis y el acceso de una manera simplificada a los contenidos de las normas, esta sistematización permite desarrollar:

- Mapas normativos para cada categoría de subsidios otorgados por los organismos; y
- Fichas resúmenes sobre todas las normas relevadas.

**1.3.2. El procesamiento y análisis de los datos, tanto de información cualitativa como cuantitativa, contable y financiera** permite establecer la magnitud de los fondos involucrados en el proceso de asignación de subsidios y su evolución en el tiempo. A su vez, la obtención de los datos sobre los montos recibidos por cada beneficiario posibilita un análisis particular y específico sobre su accesibilidad.

La necesidad de conocer y analizar la magnitud de los fondos transferidos a empresas privadas requiere un relevamiento de todos los datos relacionados con las asignaciones realizadas. El objetivo es obtener los datos sobre volúmenes transferidos y los beneficiarios puntuales de cada una de las transferencias, con la mayor cantidad de datos identificatorios que estuviesen disponibles para proceder a un análisis que permitiese arribar a conclusiones útiles e interesantes sobre los sistemas estudiados.

Al comenzar las tareas de identificación y relevamiento de los datos cuantitativos, es recomendable recorrer los sitios web que contienen la información pertinente, iniciando la búsqueda por las fuentes primarias de los organismos que asignan subsidios.

**1.3.3. El relevamiento de la información administrativa** permite conocer el origen y los flujos centrales que financian los subsidios, identificar las condiciones que deben reunir los beneficiarios de los subsidios y los procedimientos que se deben llevar a cabo hasta la asignación final. Este aspecto es importante tanto para analizar la complejidad y publicidad del proceso, como para identificar a los responsables y áreas institucionales involucradas y, a su vez, obtener detalles sobre los mecanismos de gestión.

El relevamiento de los procesos utilizados para otorgar subsidios al sector privado puede imitar el recorrido que debe seguir un beneficiario tipo que trata de identificar las acciones necesarias para percibir el subsidio.

Con este fin se recomienda realizar las siguientes acciones:

- Identificación de los entes u organismos que se encargan de asignar los subsidios.
- Revisión de las páginas web en busca de instrucciones para acceder a los beneficios y, en los casos en los que esto no fuese suficiente, establecer contacto telefónico o personal.
- Identificación de la existencia de normas que regulan los procedimientos de asignación.
- Relevamiento de los requisitos para el acceso al beneficio (documentos a presentar).
- Análisis del grado de dificultad que presentan los trámites para el beneficiario.

Esto contribuye a elaborar un esquema integral del proceso y detectar espacios de opacidad que permitirían el ejercicio de prácticas discrecionales al no estar sujetas a rendición de cuentas, ya sea como consecuencia de falencias propias de las normativas o por falta de una gestión o criterio de política que persiga como objetivo transparentar estos mecanismos.

**Dar a conocer la información sobre volúmenes o unidades compensadas que dan origen al subsidio, sobre las fórmulas o criterios que se emplean y sobre los controles aplicados, posibilita la rendición de cuentas, ya que facilita el monitoreo y el análisis pormenorizado que permitiría justificar las asignaciones a una u otra empresa en particular.**

**1.3.4. Los mecanismos de control y sanción** permiten identificar los espacios de discrecionalidad que atentan contra la transparencia y aumentan los riesgos de corrupción. Los mecanismos de control deberían ser una de las etapas más importantes en el proceso de asignación, teniendo en cuenta la importancia del efecto deseado de los subsidios y la magnitud de los montos involucrados. Para que el control tenga sentido, es necesario contar con un sistema de sanciones que lo complemente y que esté acorde a la gravedad de las faltas cometidas.

Para conocer sobre la aplicación de estos mecanismos dentro del organismo que tiene a su cargo la asignación de los subsidios, se recomienda realizar las siguientes acciones:

- Identificar las áreas responsables del control de las solicitudes de subsidios, tanto respecto a la veracidad de los datos que se incluyen como a la correspondencia del importe solicitado o determinado por el organismo, así como también a otros actores externos al organismo que se vean involucrados en las tareas de control interno.
- Identificar la existencia de las normas que regulan los controles y las sanciones que corresponden en caso de que se detecten irregularidades en el proceso.
- Revisar las páginas web en busca de información acerca de los controles realizados y sus resultados.

A partir de estos elementos, es posible esquematizar las acciones y los actores involucrados en las tareas de control. Esto permite detectar etapas que carecen de control suficiente según se desprenda de la diferencia entre la normativa que lo regula y la práctica del organismo. Además, la presencia o ausencia de sanciones y de su efectiva aplicación ilustra sobre la capacidad y la efectividad real que tienen estos mecanismos dentro del organismo involucrado.

Asimismo, es útil conocer el accionar de otros entes u organismos externos que tengan a su cargo el control. En este sentido, poder tener acceso completo a los informes de auditorías así como a la planificación de los mismos en caso de existir, ayuda a evaluar el modo en que se está llevando (o no) a cabo la rendición de cuentas entre las agencias.

**Es recomendable contar con un sistema de información para el otorgamiento de subsidios a empresas del sector privado por parte del gobierno, en el cual las instituciones responsables pongan a disposición del público la información relativa a normas, datos y procedimientos de forma ordenada y organizada, donde existan mecanismos de rendición de cuentas y de control y sanción.**

<sup>3</sup>. En línea con el estudio realizado gracias al apoyo técnico del BID, se señalaron estos aspectos como los componentes claves que sería recomendable desarrollar para llevar a cabo una política de transparencia sobre la asignación de los subsidios.

# Capítulo 2

Marco conceptual para una  
caja de herramientas para  
transferencias transparentes

## Marco conceptual para una caja de herramientas para transferencias transparentes

### 2.1. Algunas experiencias regionales en la promoción de la transparencia

Algunos antecedentes en Latinoamérica que merecen mencionarse, relacionados con la promoción del acceso a la información y la transparencia, son los vinculados con el desarrollo de portales de transparencia, la publicación de padrones e información sobre beneficiarios de transferencias de fondos públicos y con el fomento de la participación y el empoderamiento de la ciudadanía interesada o involucrada.

Una iniciativa importante en la promoción de la transparencia activa desde la sociedad civil es el caso de Subsidios al Campo en **México**<sup>45</sup>. Este proyecto, destinado a transparentar los recursos públicos dirigidos al sector agropecuario, tiene la finalidad de contribuir a una discusión seria sobre cómo optimizar el reparto de estos subsidios. A través del sitio web se pueden conocer datos oficiales sobre los padrones de beneficiario/as de los programas de subsidios agrícolas de pagos directos e individuales y brinda información sobre las grandes tendencias de dichos subsidios en términos de distribución estatal y concentraciones al interior de los padrones. Entre sus objetivos se encuentra facilitar la fiscalización del uso de los recursos públicos promoviendo la rendición de cuentas, e incidir en los procesos de toma de decisiones (Ruiz Guerra, 2011).

Tanto en México como en Chile se ha promovido la transparencia activa a través de un portal web centralizado. La utilización de portales de transparencia online que centralicen y difundan proactivamente toda la información pública facilita, sin duda, su acceso (Darbshire, 2010). El sitio de México<sup>6</sup> y el portal chileno<sup>7</sup> cuentan con información de todos los órganos de la administración del Estado, los cuales están obligados a difundir regularmente información actualizada de manera proactiva, es decir, sin que nadie lo solicite.

En particular, en relación con las transferencias de recursos públicos, Chile ha desarrollado una página web ([www.registros19862.cl](http://www.registros19862.cl)), que como declara en su sitio “*tiene como finalidad el recopilar y publicar las transferencias de fondos públicos que se efectúan desde la administración del Estado a instituciones, fundaciones, corporaciones, organizaciones sin fines de lucro y otras personas jurídicas*”.

Brasil también ha desarrollado portales de transparencia y herramientas informáticas, particularmente para el monitoreo de programas sociales desarrollados por el Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)<sup>8</sup>, poniéndose a disposición información detallada sobre la evolución de los programas, los proyectos y las acciones. Particularmente, el programa Bolsa Familia permite la consulta del listado de beneficiarios de sus transferencias<sup>9</sup>.

Respecto a los medios para fomentar la participación y posibilitar el conocimiento preciso y equitativo de información clave para poder acceder al beneficio, en “Oportunidades” de México los esfuerzos estuvieron dirigidos a informar a los beneficiarios acerca de la operación y las características del programa, mediante reuniones informativas, la elaboración y distribución de materiales impresos y audiovisuales y la inclusión de una ventanilla de quejas como mecanismo de contraloría social. En este sentido, todavía resulta un punto a mejorar su difusión (para que esté al alcance de todos los beneficiarios actuales y potenciales), pero sobre todo se detecta la necesidad de extender la idea de que la participación y el acceso a la información son un derecho exigible, y lograr que los beneficiarios se apropien del programa, lo controlen y lo alejen de usos indebidos (Serdán Rosales, 2007).

Además de portales de transparencia, en Latinoamérica se han implementado algunas herramientas online contra la corrupción que han causado diferentes impactos<sup>10</sup>.

El acceso a la información plantea algunos desafíos, relacionados con la relevancia, la comprensión y la posibilidad de utilizar la información que sería recomendable tener en cuenta a la hora de pensar en cómo promover transparencia. La producción de la información requiere ser repensada a la luz de la existencia de varios públicos con necesidades e intereses diversos; es decir, hay que tener en cuenta la relevancia de la información (Darbishire, 2010; Cunnil Grau,

2004), con la finalidad de atraer el interés sobre diferentes datos con los que cuenta el Estado. Completando el punto anterior, es necesario hacer comprensible la información, utilizando un lenguaje más simple. Es un desafío poder avanzar en la presentación de informes y reportes simplificados, así como de referencias geográficas que faciliten el análisis de su evolución en el tiempo y espacio.

La falta de organización y una publicación desordenada y sin criterio complica la utilización de la información para el análisis. Por esto, es importante avanzar sobre su presentación, su clasificación, el modo de desagregación del dato y el uso de formatos recuperables.

## 2.2. Propuesta de herramientas

A partir del análisis de los subsidios en función de las dimensiones y criterios sugeridos en el capítulo anterior se derivan una serie de recomendaciones para el diseño de una política de transparencia en la gestión de subsidios a empresas del sector privado por parte del gobierno nacional. Las mismas se articulan en herramientas que buscan fomentar la transparencia en la asignación de subsidios, orientándose a promover, desarrollar y fortalecer los elementos fundamentales para que exista y sea posible la “*accountability*” a nivel integral en las instituciones.

Estas herramientas se focalizan, por un lado, en la entrada, procesos y productos de la información y, por el otro, en instrumentos de cambio en el marco institucional en pos de la transparencia.

Respecto del primer punto, se profundiza tanto en el origen y manipulación de la información, prestando atención al diseño, preparación, procesamiento y/o mejoramiento de la información y de las bases de datos, como a su presentación vía web.

Sobre el segundo punto, se proponen herramientas concretas de mejora en pos de la transparencia en el marco normativo, en los procedimientos administrativos y en la promoción de una gestión de gobierno alineada con el fomento del derecho de acceso a la información pública sujeto a control y sanción.

Vale aclarar que, aunque no se descarten otras alternativas, el espacio donde buscar y encontrar la información es el sitio web de cada institución, por ser el medio más usual, eficiente y económico para el logro de los objetivos de transparencia y acceso a la información. De esta forma se supera la búsqueda y recopilación de información en dependencias físicas. Gracias al avance de las nuevas tecnologías, estos objetivos pueden ser abordados con más facilidad, aunque solo su existencia no es suficiente. Ciertamente, sin las posibilidades que brindan las nuevas tecnologías y, aunque hubiese una fuerte decisión de transparentar la información y brindar el acceso a toda la ciudadanía sobre los actos de gobierno, resultaría más complejo y complicado lograr altos niveles de visibilidad. Ahora bien, así como aspectos relativos a la visibilidad de la información se encuentran actualmente facilitados, es condición necesaria la decisión política de hacer visible esa información.

Si bien las herramientas fueron diseñadas a partir del estudio realizado, consideramos que gran parte de ellas pueden ser aplicadas a otros contextos institucionales para mejorar la transparencia de las transferencias.

## 2.3. La integralidad de las herramientas. ¿Sobre qué se aplican?

Las herramientas desarrolladas proponen una serie de componentes que integralmente pueden contribuir a la mejora de la transparencia en las transferencias realizadas por el Estado. Es posible distinguir entre propuestas que apuntan, por un lado, a la mejora de la oferta de la información y, por el otro, acciones para promover la transparencia en la gestión del subsidio. En este sentido se abordan los siguientes aspectos:

- La oferta de la información . La publicación.  
. El procesamiento.
- La gestión del subsidio . El marco normativo y el procedimiento administrativo.  
. La gestión del organismo.

Se trabajó sobre estos aspectos concretos porque en su conjunto contribuyen a fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas en general y a mejorar la transparencia en la gestión de subsidios en particular. A continuación, detallamos brevemente los alcances y las ventajas sobre la promoción de la transparencia que se tuvieron en cuenta a la hora de confeccionar estas propuestas.

### 2.3.1. La publicación y el procesamiento de la información

Cuando se piensa en la disponibilidad y accesibilidad de la información sobre la gestión de subsidios en general, y de los datos sobre los beneficiarios y montos de las transferencias en particular, asegurar que la información esté publicada es el primer paso sin el cual hablar de transparencia carece de sentido.

La información pertinente, completa y concisa, recopilada en un formato de fácil comprensión, puesta a disposición del público de manera proactiva sin previa solicitud, es fundamental para aumentar la transparencia.

En línea con lo establecido por la Ley Modelo Interamericana de Acceso a la Información de la OEA, la información que sería deseable que fuera publicada proactivamente por las autoridades públicas es la relacionada con:

- a) la descripción de su estructura orgánica, de sus funciones y deberes, de la ubicación de sus departamentos y organismos, de sus horas de atención al público y de los nombres de sus funcionarios;*
- b) las calificaciones y salarios de los altos funcionarios;*
- c) todo mecanismo interno y externo de supervisión, de reportes y de monitoreo de la autoridad pública, incluyendo sus planes estratégicos, códigos de gobernabilidad empresarial y principales indicadores de desempeño, incluidos los informes de auditoría;*
- d) su presupuesto y planes de gasto público del año fiscal en curso y de años anteriores, y los informes anuales sobre la manera en que se ejecuta el presupuesto;*
- e) sus procedimientos, lineamientos, políticas en materia de adquisiciones, contratos otorgados y datos para la ejecución y seguimiento del desempeño de contratos;*
- f) las escalas salariales, incluyendo todos los componentes y subcomponentes del salario total, correspondientes a todas*

las categorías de funcionarios y consultores que trabajan en la autoridad pública (actualizando la información en cada oportunidad que se realicen reclasificaciones de puestos);

g) detalles pertinentes sobre todo servicio que brinde directamente al público, incluyendo normas, cartas y protocolos de atención al cliente;

h) todo mecanismo de presentación directa de solicitudes o denuncias a disposición del público en relación con acciones u omisiones de esa autoridad pública, junto con un resumen de toda solicitud, denuncia u otra acción directa de personas y la respuesta de ese órgano;

i) una descripción de las facultades y deberes de sus funcionarios principales, y los procedimientos que se siguen para tomar decisiones;

j) todas las leyes, reglamentos, resoluciones, políticas, lineamientos o manuales, u otros documentos que contengan interpretaciones, prácticas o precedentes sobre el desempeño del órgano en el cumplimiento de sus funciones que afectan al público en general;

k) todo mecanismo o procedimiento por medio del cual el público pueda presentar peticiones, o de alguna otra manera incidir en la formulación de la política o el ejercicio de las facultades de esa autoridad pública;

l) una guía sencilla que contenga información adecuada sobre sus sistemas de mantenimiento de documentos, los tipos y formas de información que obran en su poder, las categorías de información que publica y los procedimientos que deben seguirse para formular una solicitud de información y una apelación interna;

m) un Registro de Solicitudes y divulgaciones, de conformidad con el Artículo 18, que contenga una lista de las solicitudes recibidas y los documentos divulgados de conformidad con la presente Ley, los que deberán estar automáticamente disponibles, así como un Registro de Activos de Información, de conformidad con el Artículo 17;

n) una lista completa de los subsidios otorgados por la autoridad pública;

o) aquella información que sea solicitada con frecuencia; y

p) cualquier información adicional que la autoridad pública considere oportuno" (OEA, 2010)

Tomando en cuenta el listado propuesto por la citada Ley modelo, se abordan en las herramientas algunos aspectos de la información sobre las transferencias que sería deseable publicaran de manera proactiva los organismos.

Al momento de encarar la confección y la publicación de la información sobre las transferencias y sus beneficiarios es recomendable considerar la confiabilidad de la información, y facilitar su comprensión y su utilización posterior. Sería útil que se incluyera una explicación inicial que permita construir una "arquitectura" de la gestión de subsidios que considere los ingresos, procesos y egresos de los beneficios y cómo se retroalimenta el sistema. Además, sería recomendable tener en cuenta los distintos públicos y usuarios de la información –como los beneficiarios actuales y potenciales, los investigadores, y el público "no beneficiario" en general–, con la finalidad de favorecer su utilización y fomentar la participación. Para esto, es importante que al momento de diseñar y planificar su confección se tenga en claro quién es el destinatario de la información y cuáles pueden ser sus intereses (Serdán Rosales, 2007).

Acerca de la oferta de información, algunas herramientas sugeridas versan sobre su procesamiento como modo de complementar su publicación. Siguiendo algunos principios del *Open Government Data*<sup>11</sup>, y aclarando que no es de ninguna manera obligatorio, se hace hincapié en que sería recomendable publicar la información y el dato en formatos reutilizables y de la manera más desagregada posible, para que la información sea fiel a su fuente primaria. Asimismo, se sugieren algunas pautas con la finalidad de que el público cuente con herramientas que faciliten el análisis y el uso de la información que se pone a disposición.

La publicación de la información se presenta principalmente desde el sitio web, por ser la manera menos costosa y de fácil acceso para variados públicos. Para que la información se presente de una manera accesible y amigable, es recomendable que el sitio comprenda contenido, diseño y desarrollo para cumplir la finalidad de lograr mayor acceso a la información sobre la gestión de los subsidios y sobre el destino de los fondos públicos por parte del público.

### 2.3.2. El marco institucional: las normas, los procedimientos y la gestión

Además de mejorar los atributos de la información para favorecer su accesibilidad, es necesario abordar otros aspectos del marco institucional que puedan actuar como medios para la transparencia. Es, en este sentido, que actúan las

herramientas propuestas sobre el marco normativo, los procedimientos administrativos y la gestión de gobierno.

Así como el marco normativo es el soporte de los datos, estadísticas y organización de la información y el garante del ejercicio del derecho a acceder a la información pública, los procedimientos administrativos tendrían que estar alineados con el fomento de la transparencia, y contribuir a su construcción desde la práctica cotidiana.

Por esto, las herramientas al respecto buscan dotar de mayor visibilidad y claridad a momentos claves de la gestión de los subsidios. La búsqueda de mayor transparencia supone, asimismo, avanzar sobre los mecanismos de control y sobre regímenes de sanciones en caso de incumplimiento y sobre su publicidad.

Finalmente, las sugerencias que se realizan respecto de la gestión del organismo están en línea con la promoción de herramientas que complementen la publicación online, con la difusión de información a través de los medios de comunicación (como la radio y la televisión) y reuniones públicas para fomentar la rendición de cuentas y el intercambio y la participación de los interesados. La multiplicación de canales para divulgar la información pública es una de las prácticas efectivas para lograr mayor alcance a un público mayor (Darbshire, 2010).

### 2.4. La finalidad de las herramientas. ¿Para qué implementarlas?

Cada una de las herramientas tiene también y al menos una finalidad. Se distinguieron cuatro finalidades que abarcan las dimensiones de accountability tanto vertical como horizontal requeridas en pos de la transparencia y publicidad de los actos de gobierno.

- **Análítica:** facilita el análisis y la evaluación de lo realizado.
- **Explicativa:** ofrece razones y justifica lo hecho o por hacer, permitiendo la formación de juicios al respecto.

- **Informativa:** expone qué ha sido o será hecho, mediante la enumeración y descripción de los hechos.

- **Monitoreo:** controla para reconocer lo correcto y castigar lo erróneo mediante la penalización o la sanción.

Según estos criterios se construyeron las herramientas que se presentan en el capítulo siguiente.

<sup>4</sup>. [www.fundar.org.mx](http://www.fundar.org.mx)

<sup>5</sup>. [www.subsidiosalcampo.org.mx](http://www.subsidiosalcampo.org.mx)

<sup>6</sup>. [www.portaltransparencia.gob.mx](http://www.portaltransparencia.gob.mx)

<sup>7</sup>. [www.gobiernotransparentechile.cl](http://www.gobiernotransparentechile.cl)

<sup>8</sup>. [www.mds.gov.br/gestaodainformacao/ferramentas](http://www.mds.gov.br/gestaodainformacao/ferramentas)

<sup>9</sup>. [www.beneficiossociais.caixa.gov.br/consulta/beneficio/04.01.00-00\\_00.asp](http://www.beneficiossociais.caixa.gov.br/consulta/beneficio/04.01.00-00_00.asp)

<sup>10</sup>. Para un análisis comparado sobre los límites y desafíos que presentan algunos sistemas de monitoreo ver Matheus, Vaz y Ribeiro (2011).

<sup>11</sup>. Open Government Data promueve que la información pública sea compartida digitalmente con el público, a través de internet, de una manera que promueva su análisis y reutilización. Sus principios aluden a que los datos deberían ser completos, primarios, actualizados periódicamente, accesibles a diferentes públicos sin discriminación, de forma anónima y gratuita, procesables, no sujetos a restricciones de licencias ni en formatos sobre los cuales una entidad tenga el control exclusivo (<http://www.opengovdata.org/home/8principles>).

# Capítulo 3

Caja de herramientas para transferencias transparentes<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup>. Estas herramientas fueron desarrolladas en conjunto con Diego Dequino, en el marco del proyecto **Promoviendo transparencia en las asignaciones de subsidios al sector privado** (CIPPEC-BID).

### Descripción

Uno de los aspectos que hace a la transparencia de las transferencias es la posibilidad de identificar el destino de los montos transferidos, individualizando a los beneficiarios finales de cada uno de ellos.

Por esto se sugiere la publicación en la sección de subsidios del organismo:

a) Una ficha por cada beneficiario, donde figure el CUIT y la razón social. En la misma podría figurar el detalle histórico de transferencias recibidas, señalando la fecha, el concepto y el importe de cada una.

b) Un listado para cada subsidio donde figuren todos los beneficiarios del mismo. Esto permitiría centralizar toda la información sobre las transferencias realizadas en un solo archivo. Sería deseable encontrar los siguientes datos de los beneficiarios:

- fecha de emisión de la resolución de pago.
- número de CUIT.
- razón social.
- programa del que se realiza la erogación.
- concepto del subsidio.
- monto otorgado.

Sería recomendable, además, que esta información estuviese publicada en un formato editable o compatible con el procesamiento estadístico. Esto si bien no es obligatorio sería una buena práctica a implementar.

### Recomendación

Publicación de la información

### Finalidad

Informativa

### Descripción

La publicación centralizada de los textos ordenados, actualizados y completos de las distintas normas que regulan el otorgamiento de los subsidios en las páginas web oficiales es fundamental para la transparencia. Es deseable que esta publicación se lleve a cabo en la propia página del organismo y, en caso de tener que remitirse a otros sitios, tener el link de acceso claramente señalado.

El marco normativo debería actuar como soporte de los datos y organización de la información. Dado que las normas son reiteradamente modificadas, complementadas, prorrogadas o derogadas por nuevas normas, muchas veces resulta difícil acceder a los textos vigentes.

Sería recomendable ordenar la normativa siguiendo una secuencia temporal por sistema de subsidio, tomando en consideración el período completo desde su creación hasta la actualidad, de forma tal que sirva tanto para la gestión en sí como para su análisis.

Respecto a su clasificación, además de la dimensión temporal, desde la técnica administrativa se debe propiciar la distinción entre las normas regulatorias y las normas transaccionales. Las primeras deben dar cuenta de la organización del sistema de compensaciones y del marco regulatorio organizado en torno al mismo, mientras que las segundas deben comprender las que legitiman la asignación de fondos a beneficiarios y cuestiones transaccionales varias.

Un tercer criterio a aplicar es la clasificación sobre la base de la jerarquía de las normas, tomando como orden jerárquico normativo el siguiente: leyes, decretos, decisiones administrativas, resoluciones, disposiciones, acordadas, actas, actuaciones, acuerdos, circulares, comunicaciones, y comunicandos.

### Recomendación

Publicación de la información

### Finalidad

Informativa

**Descripción**

Para facilitar la visualización y el acceso a la información sintética de las normas, se recomienda exponer gráficamente las normas vigentes según los criterios de clasificación adoptados.

El objetivo es ofrecer un mapeo del marco normativo que contribuya a visualizar con facilidad el tipo de normas, el año en que se realizaron, su jerarquía y la relación existente entre ellas.

El mapa normativo debería ser acompañado por fichas estándar que resuman los siguientes datos:

- Tipo de norma.
- Fecha de sanción.
- Fecha de publicación.
- Existencia de considerandos, y su magnitud y grado de elaboración.
- Desagregación del articulado.
- Breve descripción de su contenido.
- Ubicación virtual o enlace que facilite el acceso a la copia de la norma y de sus anexos.

**Recomendación**

Publicación de la información

**Finalidad**

Analítica

**Descripción**

Un requisito fundamental para garantizar la equidad en el acceso a los beneficios es que las reglas resulten claras para todos los participantes. Por eso, resulta recomendable que los procedimientos se encuentren ordenados y agrupados en manuales por subsidios y por trámites, en los que se especifique:

- La base administrativa que muestre el origen de los actos reconstruyendo la trama procedimental.
- Los diagramas de origen y los principales flujos para la asignación de los subsidios que surgen de la sistematización del soporte legal normativo correspondiente.
- Los actores intervinientes del organismo en cada uno de los procesos y su función correspondiente.
- Las planillas, formularios y/o formatos preestablecidos requeridos para la presentación de la documentación.
- Los requisitos para el acceso.
- Los plazos de respuesta o de otorgamiento del subsidio.
- La forma de realizar consultas, quejas, reclamos y denuncias.
- La legalidad de los actos y su estado de formalidad.

Contar con toda esta información de manera completa, publicada de manera ordenada y centralizada en un solo instrumento, promovería el acceso simétrico a la información sobre la gestión del subsidio, relativa a los procedimientos y a los flujos de documentación y de fondos. Esto facilitaría, por un lado, que todos los potenciales beneficiarios de las transferencias cuenten con igual información acerca de cómo proceder para su solicitud y, por el otro, la realización de tareas de control, al poder identificar las diferentes etapas y las áreas responsables de cada una.

**Recomendación**

Publicación de la información

**Finalidad**

Explicativa, informativa

### Descripción

Para facilitar el acceso a la información sobre la gestión y sobre las transferencias realizadas por el Estado, se sugieren algunos lineamientos sobre la construcción de una base de datos única para las transferencias a empresas privadas, que cuente con un diseño amigable y que facilite la búsqueda de información a los diferentes públicos interesados. Idealmente, se concentraría en un solo sitio toda la información sobre las transferencias que realiza el Estado desde sus distintos organismos; esto facilitaría la coordinación entre los mismos y garantizaría el libre acceso a la información (Gruenberg, Pereyra Iraola, Torres y Viola, 2007). Los criterios que se sugieren apuntan en esa dirección. Sin embargo, pueden ser aplicados en caso de que lo que se desee sea instrumentar una base con información de las transferencias realizadas por un organismo particular.

Sobre el contenido de la base, tendría que presentar la mayor desagregación del dato sobre el beneficiario de la transferencia, de acuerdo a la información de origen que disponga. En este sentido, se recomienda presentar como mínimo los datos identificatorios del beneficiario e importe percibido e indicar la metodología de obtención de los datos que se ponen a disposición (fuentes primarias).

Asimismo, se propone la organización de la información por organismo y por tipo de transferencia. Se podría además utilizar el sitio para centralizar información particular sobre los diferentes tipos de transferencias disponibles (o ya realizadas), lo que puede incluir una pequeña explicación sobre sus objetivos, el marco normativo que la regula y los requisitos, formularios para trámites y procedimientos para acceder al beneficio.

Sería recomendable que al momento de diseñar esa base de datos se tuviera en cuenta:

- Que se provean **mecanismos de búsqueda ágiles y simples**, permitiendo acceder a la información por organismo, por tipo de transferencia o a través de los datos identificatorios del beneficiario final de la transferencia, así como la búsqueda específica según un recorte temporal o por alguna de las variables clave de la información.
- Que cuente con un buen diseño, que transmita seriedad, sea agradable a la vista y exhiba los textos con un tamaño adecuado y fácil de leer.
- Que el sitio sea sencillo de recorrer y que incluya: **respuestas a preguntas frecuentes, glosario de términos** (dado que puede existir terminología y abreviados propios de la temática y es necesario facilitar su comprensión), **ayuda sobre el uso de la base** e información de **contacto**.

Específicamente en lo que atañe a los datos sobre los beneficiarios finales, sería un punto importante poder obtener la información organizada en bases de datos en formatos compatibles con el procesamiento estadístico. Finalmente, para favorecer la comprensión de la información y su utilización, sería un avance que la base de datos mostrara, además del detalle de la información de los beneficiarios finales, algunas estadísticas sobre la búsqueda en particular y los datos de forma gráfica, sintética y de rápida exportación.

Junto con la definición del contenido y un buen diseño de la herramienta, se requiere una **buena interfaz de usuario**, que es la base funcional de cualquier buen sitio web. Al diseñarlo, debe tenerse presente la cantidad de usuarios que ingresan y sus características. A los fines de lograr una necesaria **retroalimentación**, es esperable también que exista un análisis y seguimiento del sitio, así como estadísticas sobre determinados aspectos como: números de hits recibidos, visitantes, términos de búsqueda. Esto permite tener una imagen clara del usuario para tenerlo presente a la hora de futuros rediseños de la base, para mejorarlo y que tenga mayor repercusión sobre los objetivos buscados de mejorar el acceso a la información.

### Recomendación

Publicación de la información

### Finalidad

Todas

### Descripción

La elaboración de un sistema informático de ingreso de solicitudes permitiría su precalificación y clasificación automática.

El solicitante ingresaría a través de un usuario y completaría un formulario oficial con datos básicos, a partir del cual se daría inicio al trámite de solicitud evaluándose su pertinencia y se recopilarían variables claves para analizar la demanda de los subsidios según los indicadores seleccionados.

Las ventajas referidas a la precalificación de las solicitudes se desprenden de su tratamiento estandarizado en lo que hace al análisis, calificación y comienzo de la gestión, lo cual apunta a la despersonalización y a la aplicación de procedimientos y criterios uniformes para evaluar su pertinencia según la normativa que los regule. Una vez preseleccionado, continuaría el trámite de presentación de documentación complementaria que acredite la correspondencia de la transferencia.

Sería recomendable que se estableciera un mecanismo de reclamo ágil online para las solicitudes que sean rechazadas por el sistema, en el cual se encuentren estipulados los tiempos máximos de respuesta. Si la respuesta continúa siendo insatisfactoria al solicitante, este tendría que contar con una instancia superior para realizar la denuncia correspondiente.

A la vez, contar con un formato inicial que recopile variables claves en tiempo real, permitiría visualizar la evolución de las solicitudes según:

- Fecha de solicitud.
- Tipo de transferencia.
- Datos del beneficiario (CUIT o razón social).
- Ubicación geográfica.
- Monto solicitado.
- Cumplimiento de requisitos.

El análisis de la demanda de las transferencias permitiría evaluar el cumplimiento de los objetivos, y realizar los ajustes necesarios u otras acciones complementarias para que se alcancen las finalidades establecidas.

En caso de poder implementar una planilla homogénea para tramitar diferentes subsidios, sería posible su análisis comparativo según las variables de interés.

Estos datos desagregados podrían ser presentados en tablas editables que permitieran darle uso concreto a esos datos, así como el análisis por parte de los interesados.

### Recomendación

Marco normativo y procedimiento administrativo

### Finalidad

Monitoreo

**Descripción**

Una herramienta valiosa para fortalecer al organismo y promover la participación y el control social es el desarrollo de varias vías de asistencia al público de manera conjunta, multiplicando los medios de contacto para la población interesada en realizar consultas, reclamos o denuncias, que puede no disponer de algún medio (como por ejemplo, conexión a la red).

Es deseable que el contacto pueda realizarse vía internet, por teléfono o personalmente, y que en un futuro pueda avanzarse en el uso de otros medios como las redes sociales, los mensajes de textos o blogs.

Sería recomendable habilitar una línea de teléfono gratuita para que los interesados en contactarse puedan hacerlo por esta vía. También se tendría que permitir el contacto personal o vía correo postal, mediante oficinas de atención al público.

Resulta conveniente elaborar un protocolo estándar para atender o responder los requerimientos, asegurando un tratamiento uniforme y en tiempo y forma. Este protocolo tendría que contemplar los diferentes motivos por los cuales se establece la comunicación, y establecer un procedimiento para dar curso diferenciado sea consulta, reclamo o denuncia. Sería deseable facilitar su seguimiento, por medio de su identificación con un código único.

Además, tendría que contemplarse la posibilidad de que el contacto sea anónimo, sobre todo en los casos en los cuales se trate de una denuncia o reclamo.

Estos mecanismos por si solos no tienen un efectivo impacto si no se complementan con campañas que extiendan la idea de que la participación y el acceso a la información son un derecho exigible (Serdán Rosales, 2007).

**Recomendación**

Publicación de la información

**Finalidad**

Explicativa, informativa, monitoreo

**Descripción**

Una herramienta de mucha utilidad a los fines de la transparencia y el acceso a la información es el módulo de respuestas, que consiste en un seguimiento para advertir la cantidad de preguntas, reclamos y consultas que han sido contestadas por los diferentes organismos.

Se puede brindar información sobre aspectos asociados, tales como el tiempo de demora en contestar por tipo de pregunta, tema tratado, dependencia que contestó. Esto permite ver la retroalimentación existente en el sistema a partir del análisis de las respuestas.

Es importante señalar que este instrumento permite observar con claridad el compromiso que tiene el organismo con las solicitudes realizadas por los ciudadanos u organizaciones requirentes.

**Recomendación**

Marco normativo y procedimiento administrativo

**Finalidad**

Informativa, monitoreo

**Descripción**

El acceso a la información sobre la gestión de los subsidios puede verse limitado debido a una mala organización y manejo deficiente de los archivos. Un sistema de mantenimiento de registros organizado adecuadamente puede facilitar el acceso, permitir la publicación de listas con las series de registros que las oficinas o agencias públicas poseen y producen desde el inicio del trámite hasta la efectivización del pago o su denegación y hacer responsable a cada empleado público de sus acciones en las funciones que los atañen en este proceso.

Para ello, sería adecuado que existiese una política de manejo de registros de la información, que incluya su actualización, registro, archivo y resguardo.

Los propósitos de un sistema adecuado de manejo de archivos son:

- Aumentar la accesibilidad del público a la información relacionada con la gestión de los subsidios, y
- Mejorar la rendición de cuentas, la receptividad y el profesionalismo del sistema de administración de la institución.

Un sistema de manejo de archivos públicos incluiría procedimientos y protocolos adecuados para documentar las diferentes etapas de la gestión del subsidio. Este sistema sería deseable que fuera simple y claro.

A tal fin, sería recomendable respecto a los documentos y archivos que se generen durante la gestión del subsidio:

- Establecer pautas e instrucciones claras sobre las diferentes etapas de la producción documental: sobre la circulación, conservación y destrucción de registros públicos.
- Establecer mediante un organigrama los roles de los diferentes funcionarios que actúan desde el origen de cada documento hasta su archivo y/o eventual destrucción, de corresponder según lo estipulado.
- Delimitar claramente las funciones y las responsabilidades de cada rol involucrado en el proceso.

Un elemento deseable es la informatización de la documentación, que facilite el registro, la actualización, el procesamiento y la transmisión de la información.

**Recomendación**

Marco normativo y procedimiento administrativo

**Finalidad**

Informativa, monitoreo

**Descripción****Auditorías ex ante y ex post:**

A partir de una ley nacional o resoluciones ministeriales, se podría establecer la obligatoriedad de la realización de auditorías con anterioridad y con posterioridad a la adjudicación de las transferencias.

Mensualmente se podría disponer de un número de empresas a auditar a fin de verificar la correspondencia entre la información presentada como declaración jurada por la empresa solicitante de la transferencia y la documentación respaldatoria.

Para la selección de las empresas a auditar se podrían tener en cuenta los siguientes criterios:

- a) Transferencias mayores a determinado monto, por ejemplo, en un 50% mayor a la media;
- b) Transferencias cuyos montos se incrementen más de un 20% respecto de los montos asignados a la misma empresa en años fiscales anteriores.
- c) Transferencias asignadas a empresas que se fusionaron o adquirieron empresas del ramo.
- d) Cuando la empresa es beneficiaria de transferencias asignadas por más de un organismo o con origen en más de un programa.

Sería deseable que los resultados e informes de las auditorías fuesen publicados en la página web oficial.

**Unidad de Auditoría Interna:**

Dado que la Unidad de Auditoría Interna de cada Ministerio tiene facultades para auditar la asignación de subsidios, se recomienda la publicación de los resultados de las auditorías realizadas, así como el plan de auditorías a realizar, en un apartado en la página web oficial.

La presente recomendación puede ser incorporada mediante resolución del organismo correspondiente.

**Recomendación**

Marco normativo y procedimiento administrativo

**Finalidad**

Monitoreo

**Descripción**

En lo que respecta a la comunicación de la gestión se recomienda el envío de gacetillas que convoquen a los distintos actos de gobierno, charlas y conferencias que se desarrollen desde el organismo.

Para informar o desarrollar aspectos inherentes a los aspectos de la gestión realizada, podría desarrollarse un newsletter para abastecer de información al público objetivo. Es importante definir la información que podría responder a las necesidades e intereses de cada tipo de público.

Podría incluir tanto artículos de opinión, eventos realizados, objetivos cumplidos y difundir tecnologías o herramientas incorporadas (para el público en general) y evaluaciones e informes de análisis que profundicen en la temática (para los investigadores o público especializado), como comunicar modificaciones en el marco normativo, en la estructura, en los procedimientos, o en los requisitos de acceso que impacten sobre las condiciones de acceso a las transferencias (para el público beneficiario o potenciales beneficiarios).

Si bien lo menos costoso y que permite llegar a un público más definido, a partir de la recopilación de datos sobre las personas que han pedido información con anterioridad, es la vía electrónica, no habría que descartar los medios impresos ya que de esta manera se podría llegar a un público mayor que puede no disponer de acceso a internet.

**Recomendación**

Gestión del organismo

**Finalidad**

Analítica, explicativa, informativa

**Descripción**

En la actualidad, los medios de comunicación cumplen un papel de suma importancia en todo lo atinente a la transparencia y el acceso a la información. Entendiendo la importancia de una comunicación transparente resulta fundamental la capacitación de los periodistas, como un aporte a la mejora de la comunicación y la difusión de los aspectos más importantes de estos organismos.

La formación, la concientización y la capacitación sobre el rol que cumplen estos organismos requiere de un trabajo sistemático y permanente. Los medios de comunicación se encargan de informar a la sociedad en su conjunto; por lo tanto, su capacidad tiene que ser fortalecida continuamente a través de diferentes métodos que repercutan en una mayor transparencia de estos organismos gubernamentales. Estas capacitaciones se pueden realizar a través de seminarios, newsletters temáticos, desayunos de trabajo, con el apoyo de organizaciones de la sociedad civil especializadas, entre otros.

**Recomendación**

Gestión del organismo

**Finalidad**

Explicativa, informativa

**Descripción**

Esta herramienta busca acercar al ciudadano mediante la profundización de las acciones de difusión, educación y concientización, para promover su participación, el acceso a la información y la comprensión de que éste es un derecho esencial.

Abarca un conjunto de acciones que en forma coordinada buscan el entendimiento y el acceso igualitario a la información sobre los subsidios por parte de la ciudadanía, posibilitando que lleguen a los potenciales beneficiarios.

Entre las acciones se destacan:

- Spot publicitarios, a través de distintos medios de comunicación, de concientización y educación.
- Creación de asociaciones público-privadas que ayuden a la mejora de los sistemas.
- Fomento de espacios de participación sobre la gestión de los subsidios por parte de los organismos –por ejemplo, audiencias públicas–.
- Elaboración de encuestas para conocer la opinión respecto de los procedimientos de gestión de los subsidios.

**Recomendación**

Gestión del organismo

**Finalidad**

Explicativa, informativa

**Descripción**

Los espacios para reuniones abiertas se pueden promover para conocer en profundidad la gestión y el propósito de los organismos. Es deseable avanzar en la inclusión de la posibilidad de realizarlas de manera virtual, a fin de disminuir el costo de participar y ampliar el ámbito geográfico de los potenciales participantes. Los principales objetivos de éstas reuniones deben ser:

- Compartir información, y
- Solicitar la opinión del público sobre temas de importancia para la institución.

De esta manera, podrán analizarse las políticas institucionales entre diversos actores. El objetivo es involucrar no sólo a beneficiarios y funcionarios, sino a los sectores de la sociedad interesada. Además, a partir de estos espacios la institución se nutrirá de opiniones de utilidad para el proceso de gestión. El objetivo es incrementar el flujo de información entre los funcionarios y los ciudadanos o sectores de la sociedad con intereses particulares, facilitar la participación de los actores interesados, informar sobre lo hecho en la gestión, tratar un temática en particular y mejorar la relación entre el organismo y la ciudadanía.

Los elementos comprensivos de las convocatorias de los espacios de reuniones abiertas son:

- Tema o temas a tratar.
- Agenda de reunión.
- Acta de reunión.
- Fijación de fechas y horarios.
- Asistentes claves, relacionados directamente con la determinación y otorgamiento de las transferencias de los organismos involucrados.
- Notificación pública de las fechas de la reunión y de la agenda por distintos medios.
- Solicitud de propuestas con un tiempo de antelación como aportes para la reunión.

**Recomendación**

Gestión del organismo

**Finalidad**

Explicativa, informativa, monitoreo

**Descripción**

Los subsidios al sector privado transfieren grandes cantidades de recursos a los beneficiarios. En ese contexto, es posible que existan conflictos de intereses. En tal sentido, desde las áreas de gobierno que tienen a su cargo estas asignaciones se podría avanzar en la creación de espacios para dirimir posibles conflictos y para disminuir la posibilidad de actos de corrupción.

Los dispositivos a elaborar deberían contemplar la posibilidad de que instituciones o personas busquen de alguna forma ganar acceso o ejercer influencia sobre la entidad del gobierno encargada de tomar las decisiones. Una mayor apertura y publicidad acerca de los contenidos y los asistentes a estas reuniones ayudaría a disminuir las presiones sobre estos organismos.

De esta manera, se reforzará la transparencia de los organismos ya que su propósito es garantizar la conducta ética de los empleados y funcionarios, eliminando oportunidades de cometer actos de corrupción. Además, contribuye a proteger a los funcionarios de cualquier sospecha indebida e infunde confianza en la sociedad sobre la gestión de los organismos gubernamentales.

**Recomendación**

Gestión del organismo

**Finalidad**

Explicativa, monitoreo

**Descripción**

Uno de los aspectos que puede contribuir a la transparencia es la forma de publicación de los datos acerca de las transferencias otorgadas. En este punto, la estructura y el formato de las tablas de datos son ejes decisivos para ofrecer una presentación que facilite el acceso y el análisis.

Por eso es recomendable que los datos sean agregados en tablas lo más homogéneas posibles, que contemplen las particularidades de los distintos tipos de subsidio. Sería deseable además que contengan como mínimo la información que se detalla a continuación:

Variable	Formato	Características o tablas anexas
Tipo de transferencia	Texto	Consulta incluye: enumeración tipos
Servicio o prestación	Texto	Consulta incluye: servicios o rubros subsidiados
Fecha de pago	Fecha	Día / Mes / Año
Número de expediente / solicitud	Número	
Número único de identificación del beneficiario	Número	Por ejemplo, en Argentina Código Único de Identificación Tributaria (CUIT).
Nombre completo del beneficiario	Texto	
Localidad, provincia	Texto	Ubicación del beneficiario
Fecha en la que fue realizada la prestación o la actividad que da origen al subsidio	Fecha	Día / Mes / Año
Criterio que determina el monto final	Número	Según tipo de subsidio: pueden ser coeficientes, fórmulas o unidades compensadas
Monto final asignado	Número	
Observaciones	Número	

Es recomendable también que las variables seleccionadas para dar cuenta de la gestión de los subsidios sean explicitadas en una suerte de glosario metodológico para mejorar y hacer más fácil la comprensión de la información y su análisis. Estos “manuales metodológicos” tienen como finalidad ayudar a interpretar las características de la tabla que agrupa los datos, detallando el origen, su tabulación, el diseño de registros, los períodos incluidos y otros informes complementarios. Constituye un documento explicativo que describe lo que representa cada variable, sus características, las fuentes de donde se obtiene la información y las tablas anexas existentes y facilita la comprensión del dato volcado en las tablas.

**Recomendación**

Procesamiento de la información

**Finalidad**

Analítica, informativa

**Descripción**

Pensando en facilitar la comprensión y el acceso a indicadores claves a partir de los datos que se pueden generar, sería deseable poner a disposición vía web información orientada a la toma de decisiones, donde se aborde el tratamiento, procesamiento y publicación del dato en forma conjunta. Por esto se sugiere producir tanto los análisis estadísticos realizados por el organismo como proveer una herramienta capaz de permitir al ciudadano la realización de sus propios informes.

Para la presentación de los datos se propone la utilización de tablas y gráficos.

Las **tablas** sugeridas son:

- Tabla de resumen.
- Distribución de frecuencias (relativa, porcentajes, acumulativa).
- Series de tiempo.

Los **gráficos** sugeridos para la presentación de los datos son:

- Gráfico de barras.
- Gráfico de pastel.
- Histogramas.
- Polígono.
- Gráfico de barras agrupadas.
- Diagrama de dispersión.

A su vez, al considerar las **medidas numéricas descriptivas** se aconseja a modo ilustrativo:

- Medidas de tendencia central, variación y forma.
- Medidas descriptivas de una población.
- Covarianza y coeficiente de correlación.

Asimismo, se podrían desarrollar como herramienta tecnológica cubos de decisión que permitan al usuario de la información elaborar sus propios informes de análisis multidimensionales según sus necesidades. Como instancia previa al desarrollo de la herramienta es necesario contar con bases de datos normalizadas, completas (sin datos faltantes) y consistentes, para que sean confiables y permitan su utilización. Su desarrollo contempla la posibilidad de realizar diferentes cruces de variables permitiendo la producción de informes estadísticos y análisis inmediatos a partir de los datos. El objetivo principal es lograr mejores niveles de interacción con el público y proveer de información útil y relevante desde el punto de vista de las necesidades del usuario.

**Recomendación**

Procesamiento de la información

**Finalidad**

Analítica

**Descripción**

Mediante este boletín se busca agregar la totalidad de la información estadística, de forma tal que los interesados en las diferentes tablas elaboradas por el organismo puedan remitirse a un instrumento creado a tal fin, publicado en un apartado específico de la web oficial. Asimismo, se sugiere publicar un boletín periódico en soporte impreso donde se reproduzca esa información para las personas que no tienen acceso a la red, logrando mayor difusión.

A modo de ejemplo sugerimos los siguientes análisis:

**Tabulados básicos**

- Ratio entre montos por tipo de subsidio y montos totales (% de cada tipo de subsidio respecto del total).
- Ratio por zona y montos totales (% distribución por localidad y provincia).
- Cantidad pagada en concepto de subsidio a cada empresa por categoría y totales.

**Medidas descriptivas**

- Medidas descriptivas básicas de posición y dispersión sobre las variables relevantes (media aritmética, mediana, valores máximos y mínimos, varianza, etc.) para montos totales por tipo de asignación.
- Media aritmética de los subsidios entregados por categoría y totales por año.
- Medidas de dispersión (varianza y desviación estándar) de los subsidios entregados por categoría y totales por año.

**Series de tiempo**

- Montos totales por mes, trimestre y año para cada uno de los subsidios.
- Montos distribuidos por tipo de subsidio por mes y año.
- Análisis de tendencia de subsidios entregados.
- Comportamiento de los montos de cada tipo de actividad compensada por mes y año.

**Cruces**

- Montos de subsidios devengados por mes y año, totales y por categoría.
- Montos de subsidios pagados por mes y año, totales y por categoría.
- Relación entre los subsidios pagados y devengados por mes y año, totales y por categoría.
- Período de tiempo promedio entre que se genera la obligación (resolución de pago) y cuando es efectivamente pagada, por totales y por categoría.

**Ranking y ordenamiento**

- Ranking de empresas en función de subsidios obtenidos, por categoría de subsidio.
- Distribución del importe total entre las diferentes categorías de subsidio, por mes y año.

**Recomendación**

Procesamiento de la información

**Finalidad**

Analítica

# Capítulo 4

Conclusiones

## Conclusiones

El objetivo general de este manual es promover la transparencia en la asignación de subsidios. Para esto, se encararon dos aspectos: por un lado, llamar a la reflexión sobre los puntos débiles que pueden obstaculizar la transparencia de las transferencias y, por el otro, aportar herramientas de mejora que puedan ser implementadas desde organizaciones públicas o promovidas desde el tercer sector.

En el Capítulo 1 se desarrollaron las cualidades de la transparencia y un modo posible de encarar el análisis sobre las transferencias que realiza el Estado.

Como punto de partida, se definió la **transparencia de las transferencias** a partir de la visibilidad de los documentos públicos claves relacionados con su diseño, gestión e implementación y de los datos sobre el destino final de los fondos involucrados. Cuanto más sea susceptible de verificación y utilización (sea por su simplicidad, su nivel de desagregación o su formato), más se acercará la información pública a un alto nivel de accesibilidad y transparencia. Las ventajas asociadas al aumento de la transparencia en las transferencias están relacionadas con la reducción del margen de posibilidad de actos corruptos: al iluminar las diferentes etapas, las sujeta al control y a la crítica. Asimismo, promueve ganancias concretas para los diversos destinatarios y/o usuarios de manera particular: habilita al público en general a participar y opinar de manera informada, con conocimiento acerca del destino de grandes cantidades de fondos públicos y la evolución de las políticas implementadas; brinda datos a investigadores y organizaciones del tercer sector para analizar el impacto de los programas y los procesos de toma de decisiones públicas y, finalmente, contribuye al acceso equitativo a los beneficios por diferentes sectores, sean beneficiarios actuales o potenciales.

Para facilitar la evaluación de la **transparencia de la información sobre las transferencias**, se sugiere un modo de análisis que pone el foco en cuatro elementos considerados claves del proceso: el marco normativo, los datos publicados sobre beneficiarios finales y montos involucrados, la información administrativa y los mecanismos de control y sanción. Si se pudiese acceder fácilmente a la información sobre estos aspectos y ésta fuese completa, comprensible, confiable y útil para el análisis, se podría tener un esquema claro de los procesos y sus diferentes etapas y responsables.

A partir de este modelo, y contrastándolo con la información que se releve, se pueden identificar cuáles son los puntos débiles. Esto se complementa con un formulario que funciona a modo de *check list* sobre la información contenida en la web, que permite identificar las áreas a mejorar, sea porque se encuentran incompletas o presentadas de una forma que dificulta la accesibilidad o el análisis.

A partir de los faltantes de información, los espacios opacos y las etapas que carecen de suficiente visibilidad, se pueden implementar mejoras que contribuyan a garantizar el derecho de acceso a la información, y a posibilitar las tareas de control y la rendición de cuentas.

Sobre este punto se profundizó en los Capítulos 2 y 3, donde se sugiere una serie de herramientas orientadas a mejorar la oferta de información así como a fomentar la transparencia en las diferentes etapas de su gestión.

Para **mejorar la oferta de la información**, se desarrollaron herramientas sobre aspectos relacionados con la publicación del destino de los fondos, del marco normativo y de los procedimientos, así como se sugieren algunas pautas para el procesamiento de la información que tenga como destino a los usuarios de ella. Para fomentar la transparencia en la gestión del subsidio, se pensó integralmente en las normas y los procedimientos administrativos, en el control y en la gestión del organismo. En este sentido, se sugiere fortalecer los mecanismos y las pautas de acceso a la información, la automatización y la publicidad del ingreso de solicitudes, la difusión de los mecanismos de control, y la multiplicación de canales y medios para hacer de la transparencia una práctica habitual.

Por último, para hacer posible la rendición de cuentas, tanto en la dimensión vertical como horizontal, se tuvo en cuenta que la finalidad de las herramientas abarcaran y sirvieran para el análisis, la explicación, la información o el monitoreo de las transferencias.

En resumen, se espera que este manual aporte al debate una serie de mejoras concretas y posibles de ser instrumentadas por los funcionarios responsables de los organismos que tienen a su cargo la gestión de las transferencias, como así también servir de fuente de información básica y de modelo para evaluar la transparencia al ser utilizado por sectores de la sociedad que se involucren en la demanda por la transparencia y el derecho de acceder a la información pública.

Respecto a este último punto, es importante contar con herramientas para evaluar la transparencia e identificar las áreas con mayor opacidad del proceso, con el fin de demandar mayor visibilidad y control sobre éstas, acrecentando las posibilidades de incidir efectivamente desde afuera de los organismos estatales.

**Si existe la voluntad de llevar a cabo una política de transparencia respecto de las transferencias al sector privado, es cuestión de cambiar sobre todo la forma de presentar la información, haciéndola más accesible, comprensible y confiable, además de fortalecer los mecanismos de control y sanción. La publicación de la información como aquí se sugiere no conlleva mayores costos y representa un beneficio real para el fortalecimiento de las instituciones y de la democracia, así como también favorece la generación del espacio para que la participación y la rendición de cuentas sea posible.**

# Bibliografía

**Access Info & Open Knowledge Foundation:** Beyond Access: Open Government Data and the “Right to Reuse”, 2010. Disponible en: [http://www.access-info.org/documents/documents/Beyond\\_Access\\_10\\_Aug\\_2010\\_consultationn.pdf](http://www.access-info.org/documents/documents/Beyond_Access_10_Aug_2010_consultationn.pdf)

**Alatorre Flores, Jorge Alberto:** “Transparencia o apariencia: una mirada a la composición de las comisiones e instituciones de transparencia en los estados de México”, X Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y la administración pública, 18 al 21 de octubre, Santiago de Chile, 2005.

**Araujo, María Fernanda; Braguinsky, Eugenia y Garrido, Manuel:** “El derecho de acceso a la información pública. Recomendaciones para la elaboración de una ley nacional”, Documento de Políticas Públicas Análisis N° 80, CIPPEC, Buenos Aires, 2010.

**Ayub, Sabrina y Dequino, Diego:** “La transparencia en los subsidios al sector privado: hallazgos y recomendaciones sobre los casos de transporte, gas y alimentos de consumo masivo”, Documento de Trabajo N°62, CIPPEC, Buenos Aires, 2011.

**Carrillo Castro, Alejandro:** “La relación institucional entre la ética y la transparencia”, X Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y la administración pública, 18 al 21 de octubre, Santiago de Chile, 2005.

**Cunnil Grau, Nuria:** “La transparencia en la gestión pública. ¿Cómo construirle viabilidad?”, Estado, gobierno, gestión pública, Revista Chilena de Administración Pública, 2004.

**Darbishire, Helen:** Proactive Transparency: The future of the right to information? A review of standards, challenges, and opportunities, World Bank Institute, 2010. Disponible en: [http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/213798-1259011531325/6598384-1268250334206/Darbishire\\_Proactive\\_Transparency.pdf](http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/213798-1259011531325/6598384-1268250334206/Darbishire_Proactive_Transparency.pdf)

**Foro Social para la Transparencia:** Guía Ciudadana para la Transparencia y el Acceso a la Información, Argentina, 2005.

**Fox, Jonathan:** The uncertain relationship between transparency and accountability, UC Santa Cruz: Center for Global, International and Regional Studies, 2007. Disponible en: <http://escholarship.org/uc/item/8c25c3z4>

**Fox, Jonathan y Haight, Libby:** “Las reformas a favor de la transparencia: teoría y práctica”, Derecho a saber. Balances y perspectivas cívicas, Fundar, 2007. Disponible en: [http://www.fundar.org.mx/boletines2007/indice\\_derecho\\_a\\_saber.htm](http://www.fundar.org.mx/boletines2007/indice_derecho_a_saber.htm)

**Fumega, Silvana y Scrollini, Fabrizio:** “Access to Information and Open Government Data in Latin America”, First Global Conference on Transparency Research, Rutgers University, Newark, 19 y 20 de mayo, 2011.

**Garrido, Manuel y Ayub, Sabrina:** “Subsidios: a contramano de la transparencia. Resultados del Índice de Transparencia de CIPPEC 2009/2010”, Documento de Políticas Públicas / Análisis N°87, CIPPEC, Buenos Aires, 2010.

**Gruenberg, Christian y Pereyra Iraola, Victoria:** “Subsidios: entre la sospecha y la transparencia II - Índice de Transparencia 2007/8”, Documento de Políticas Públicas / Análisis N°62, CIPPEC, Buenos Aires, 2009.

**Gruenberg, Christian y Pereyra Iraola, Victoria:** “Subsidios bajo sospecha: Recomendaciones para una reforma pro transparencia en la provincia de Buenos Aires”, Documento de Políticas Públicas / Recomendaciones N° 47, CIPPEC, Buenos Aires, 2008.

**Gruenberg, Christian; Pereyra Iraola, Victoria; Torres, Natalia y Viola, Analía:** “Subsidios: entre la sospecha y la transparencia. Dignósticos y recomendaciones para una reforma pro-transparencia”, Documento de Políticas Públicas / Análisis N° 46, CIPPEC, Buenos Aires, 2007.

**Kaufmann, Daniel:** “Corrupción y reforma institucional: el poder de la evidencia empírica”, Perspectivas, vol. 3. N° 2, Universidad de Chile, Santiago, 2000.

**Kaufmann, Daniel:** Transparency Matters: the “Second Generation” of Institutional Reforms, Washington: Development Gateway Foundation, 2005.

**Lo Vuolo, Rubén y Seppi, Fernando:** Los fondos fiduciarios en la Argentina. La privatización de los recursos públicos, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas, Buenos Aires, 2006.

**Maldonado Tovar, Juan Camilo:** “Information, accountability, and quality of democracy”, First Global Conference on Transparency Research, Rutgers University, Newark, 19 y 20 de mayo, 2011.

**Matheus, Ricardo; Vaz, Jose Carlos y Ribeiro, Manuella Maia:** “Anti-Corruption Online Tools: Online Monitoring systems against corruption in Latin America”, First Global Conference on Transparency Research, Rutgers University, Newark, 19 y 20 de mayo, 2011.

**Michener, Greg y Bersch, Katherine:** “Conceptualizing the Quality of Transparency”, First Global Conference on Transparency Research, Rutgers University, Newark, 19 y 20 de mayo, 2011.

**Organización de los Estados Americanos (OEA):** Ley modelo interamericana sobre acceso a la información, Comisión de asuntos jurídicos y políticos, Consejo permanente de la OEA, 2010.

**Ribeiro, Manuella Maia; Vaz, José Carlos y Matheus, Ricardo:** “Transparency in the portals of Brazilian Federal Government: The cases of E-procurement Portal and Transparency Portal”, First Global Conference on Transparency Research, Rutgers University, Newark, 19 y 20 de mayo, 2011.

**Ronconi, Lucas:** Impacto económico de la falta de transparencia en la asignación de subsidios, 2010 (mimeo).

**Ruiz Guerra, Ana Joaquina:** Transparencia en Acción: la experiencia de “Subsidios al Campo en México”, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, AC, 2011. Disponible en: [http://www.wilsoncenter.org/topics/pubs/Monografia\\_13\\_Transparencia\\_en\\_Accion.pdf](http://www.wilsoncenter.org/topics/pubs/Monografia_13_Transparencia_en_Accion.pdf)

**Schedler, Andreas:** ¿Qué es la rendición de cuentas?, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), México, 2008.

**Serdán Rosales, Alberto:** “Transparencia y acceso a la información en el programa Oportunidades”, Derecho a saber. Balances y perspectivas cívicas, Fundar, 2007. Disponible en: [http://www.fundar.org.mx/boletines2007/indice\\_derecho\\_a\\_saber.htm](http://www.fundar.org.mx/boletines2007/indice_derecho_a_saber.htm)

**Zaldivar, Ángel Trinidad:** “La transparencia y el acceso a la información como política pública y su impacto en la sociedad y el gobierno”, X Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y la administración pública, 18 al 21 de octubre, Santiago de Chile, 2005.

## Acerca de la autora

**Sabrina Ayub:** consultora del Programa de Transparencia de CIPPEC. Licenciada en Ciencia Política, Universidad de Buenos Aires. Candidata a Magíster en Metodología de la Investigación Social, Universidad de Bologna (sede Buenos Aires).

## Directores del proyecto

**Luciana Díaz Frers:** directora del Programa de Política Fiscal de CIPPEC. Licenciada en Economía, Universidad de Buenos Aires (UBA). Posgrado en Economía Internacional, Instituto de Economía Internacional Kiel (Alemania). Magíster (MSc) en Historia Económica de Países en Desarrollo, London School of Economics (Reino Unido). Se desempeñó como asesora del Ministerio de Economía de la Nación. Es autora de numerosas publicaciones y expositora frecuente en seminarios y conferencias sobre política fiscal y federalismo.

**Manuel Garrido:** investigador asociado del Programa de Transparencia de CIPPEC. Abogado de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Profesor titular de Derecho Penal en la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) y en la Universidad Nacional del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires. Es profesor en la Universidad de San Andrés (UDES) y en el Posgrado de la Universidad de Palermo (UP). Es miembro de la Corruption Hunter’s Network. Fue Fiscal Nacional de Investigaciones Administrativas y Titular de la Oficina Anti-corrupción.

Si desea citar este documento: Ayub, Sabrina: “Transferencias transparentes: herramientas para la evaluación y la promoción de la transparencia”, CIPPEC, Buenos Aires, agosto de 2011.

Las publicaciones de CIPPEC son de distribución gratuita y se encuentran disponibles en [www.cippec.org](http://www.cippec.org). No está permitida su comercialización.

**La opinión de la autora no refleja necesariamente la posición institucional de CIPPEC en el tema analizado.**



## Una herramienta para analizar la transparencia de la información ubicada en un sitio web institucional

Una manera de aproximarse a un **diagnóstico sobre transparencia** puede llevarse a cabo a partir de la construcción de una herramienta que permita evaluar no sólo la **existencia** sino también la **accesibilidad** de la información publicada vía web por parte de los organismos analizados. Por información accesible entendemos información clara, oportuna, gratuita y que tenga como referencia al usuario, ya sean beneficiarios actuales o potenciales, funcionarios, investigadores o cualquier persona interesada en el tema.

A partir del formulario propuesto, se pueden identificar las áreas sobre las cuales sería recomendable trabajar para fomentar la transparencia en la información referida a las transferencias y a la gestión de los subsidios.

En línea con la experiencia acumulada durante el proyecto, se propone analizar la información en torno a una serie de puntos considerados claves para la transparencia:

- 1) información organizacional y de gestión;
- 2) información normativa;
- 3) información presupuestaria;
- 4) información sobre los beneficiarios finales de los subsidios;
- 5) información administrativa;
- 6) información sobre mecanismos de control.

Si bien la información organizacional y de gestión no se refiere específicamente a las transferencias, es importante su inclusión para analizar si en términos generales el organismo publicita su información institucional alineada con los estándares en la materia.

Se analizará si la información sobre estos puntos se encuentra publicada de manera:

**Completa**, esto es, sin faltantes de datos sobre el tema. Este es un aspecto central ya que permite identificar la existencia de información suficiente sobre cada punto.

**Organizada y/o clasificada** mediante un criterio rector.

**Comprensible**, proveyendo referencias y explicaciones que tengan como referencia al usuario.

**Centralizada** en un mismo sitio y, en el caso de estar ausente, que contenga links hacia los lugares donde se la puede ubicar.

**Recuperable**, es decir, disponible en formatos fáciles de almacenar, copiar y/o reutilizar. Este punto es algo adicional que puede ser considerado aunque no conforma una exigencia legal para los organismos públicos.

**Actualizada**, dando fecha a sus contenidos.

A continuación se desarrollan una serie de indicadores para evaluar la información presentada en la página web sobre cada área considerada clave en relación a la transparencia de las transferencias.

Marcando la presencia o ausencia de cada ítem mencionado, o las opciones que se brindan, es posible detectar los aspectos sobre los cuales es posible trabajar en pos de la transparencia, en alguno de los aspectos que la conforman o que inciden en la calidad de la transparencia.

### Formulario para analizar la transparencia de la información publicada en un sitio web institucional sobre transferencias

#### ¿La información es completa?

	SI	NO	Parcialmente
<b>Respecto de los datos del organismo ¿se encuentran publicados...</b>			
• los datos generales de la entidad, que incluye ubicación del organismo?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
• sus horarios de atención al público, y el teléfono y/o email de contacto?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
• la descripción de la estructura orgánica y de sus funciones y deberes?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
• los nombres de sus funcionarios, sus cargos y salarios?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>En relación a los mecanismos de atención y difusión de información relacionada con los subsidios</b>			
• ¿Existen centros de información telefónica?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
• ¿Existen oficinas de atención al ciudadano?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
• ¿Existe un centro de información por correo electrónico u oficina virtual?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>¿El marco normativo al que están sujetas las transferencias se publica de manera completa con sus últimas modificaciones?</b>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>Sobre la información relacionada al presupuesto del organismo ¿se encuentra publicado...</b>			
• el presupuesto asignado para las transferencias?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
• el presupuesto devengado por transferencia?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>Acerca del contenido de la información sobre los beneficiarios de las transferencias</b>			
• ¿Se ponen a disposición detalles sobre los pedidos de solicitud de subsidios?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>¿Se publica información sobre las transferencias asignadas, discriminando...</b>			
• datos identificatorios del beneficiario?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
• monto entregado?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
• criterio de determinación del importe?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>Acerca de los procedimientos para acceder a un subsidio ¿se encuentra publicado...</b>			
• el mecanismo por el cual se asignan, detallando los actores y sus tareas ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
• el conjunto de requisitos que se deben cumplir?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
• la documentación a presentar, y aplicativos o planillas (en caso de corresponder)?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
• el tiempo que demora el trámite?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
• de manera explícita la forma de cálculo del monto a otorgar?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
• los criterios de evaluación de las postulaciones?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
• los mecanismos para hacer reclamos acerca del proceso de asignación?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>Acerca de los mecanismos internos de supervisión</b>			
• ¿Se encuentran detalladas las áreas responsables y las tareas llevadas a cabo?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
• ¿Se encuentra un detalle de los reportes internos sobre los controles efectuados?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
• ¿Se encuentra un detalle de las sanciones aplicadas?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

	SI	NO	Parcial-mente
<b>Sobre los organismos externos de control</b>			
• ¿Existe la publicación completa de informes y/o auditorías realizadas?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
• ¿Es publicitada la planificación de los controles y auditorías a realizar?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**¿La información se encuentra organizada y clasificada?**

- ¿La página presenta un buscador que permite encontrar la información de interés?
- ¿El marco normativo se presenta clasificado y ordenado?
- ¿La información relacionada con las transferencias realizadas se encuentra clasificada u organizada según un criterio definido? (por ejemplo, los diferentes tipos de transferencia a cargo del organismo)
- ¿Existe un manual de procedimientos por cada tipo de transferencia?

**¿La presentación de la información facilita su comprensión?**

- ¿Se publica un breve texto introductorio que informe la finalidad de la transferencia?
- ¿Se encuentran publicados reportes que simplifiquen la información sobre la gestión de los subsidios, como gráficos, mapas, y cuadros?
- ¿Se destacan las normas vigentes?
- Acerca del flujo de fondos del organismo ¿se detallan actores intervinientes y origen y destino de los fondos?
- ¿La información sobre los pasos a seguir para solicitar el subsidio se encuentra detallada y en un lenguaje accesible?

**¿La información se encuentra centralizada, facilitando su acceso?**

- ¿La información sobre los subsidios es de fácil acceso? (se encuentra un link en la página de inicio)

**¿Se encuentra publicado el texto de la norma...**

- a) en el mismo sitio del organismo?
- b) desde un link que redirecciona a otro sitio?
- ¿La información sobre los procedimientos se encuentra centralizada en la misma pantalla?

**¿La información cuantitativa se encuentra publicada en un formato recuperable?**

- Sobre el formato, ¿la información sobre las transferencias realizadas es presentada...**
- en tablas homogéneas y unificadas?
  - en un formato recuperable para el análisis y/o el procesamiento estadístico?
  - por variables que posibilitan la búsqueda por distintos ítems de interés?

**¿La información es actualizada?**

**Sobre la antigüedad de la información publicada.**

- Tiene menos de dos meses de antigüedad.
- Tiene entre dos y seis meses de antigüedad.
- Tiene más de seis meses de antigüedad.
- No se informa cuál es la fecha de la última actualización.

## Transferencias transparentes. Herramientas para la evaluación y la promoción de la transparencia

En los últimos años, los subsidios otorgados por el Estado Nacional han concentrado una creciente masa de fondos públicos. Pese a esto, el control sobre la administración de estos recursos es débil y la información pública disponible, escasa.

Este manual, a partir del estudio de las transferencias a los sectores de gas y transporte (fondos fiduciarios) y a los productores de alimentos de consumo masivo (mediante la ex ONCCA), apunta a promover el acceso a la información y la transparencia, y a mejorar la forma en que el Estado asigna y administra los subsidios públicos. Para ello, presenta un conjunto de herramientas que podrían ser instrumentadas por los funcionarios de los organismos que gestionan las transferencias, así como utilizadas como fuente de información y modelo de evaluación de la transparencia por parte de otras instituciones públicas y la ciudadanía en general.

**CIPPEC** (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de **Desarrollo Social, Desarrollo Económico, Fortalecimiento de las Instituciones y Gestión Pública**, a través de los programas de Educación, Salud, Protección Social, Política Fiscal, Integración Global, Justicia, Transparencia, Desarrollo Local, y Política y Gestión de Gobierno.