

¿Qué tiene de pública esta empresa? Transparencia y acceso a la información en las empresas del Estado

Sandra Elena | Germán Stalker

Durante los últimos años, la matriz económica y productiva argentina cambió notablemente: una vez superada la ola de privatizaciones de fines de siglo pasado, muchos de los bienes y servicios públicos asignados al sector privado retornaron a la órbita estatal y el peso de las empresas de públicas se incrementó.

En paralelo, la creciente crisis de las instituciones públicas, su descrédito y el aumento de la desconfianza sobre su gestión generaron tendencias que buscan **acercar las instituciones a los ciudadanos** con el propósito de fijar nuevos estándares, basados en los principios de transparencia, acceso a la información pública,

gobierno abierto, rendición de cuentas y promoción de la participación.

Este documento reseña los **elementos centrales para desarrollar una política de transparencia y gobierno abierto para empresas públicas**: transparencia activa; códigos de ética; normas para la producción, publicidad y acceso a la información; reglas para la gestión documental y de personal, y para facilitar la reutilización de los datos. Además, presenta **una herramienta diseñada por CIPPEC para evaluar el nivel de cumplimiento de los estándares propuestos** de acuerdo con las mejores prácticas regionales e internacionales.

RESUMEN EJECUTIVO

CIPPEC 

Centro de Implementación
de Políticas Públicas para
la Equidad y el Crecimiento

Una nueva forma de gestionar lo público

Las democracias contemporáneas plantean a gobernantes y gobernados nuevas exigencias en materia de transparencia, rendición de cuentas y lucha contra la corrupción.

En esta línea se incluye la promoción de normas que buscan dar vida a la idea de gobierno abierto, tales como la legislación relativa a la transparencia, al acceso a la información pública, a la disponibilidad de datos públicos, al desarrollo de canales efectivos de participación (la inclusión de la sociedad como colaboradora en el diseño de políticas públicas) y al aprovechamiento de las nuevas tecnologías.

En los últimos años, el derecho de acceso a la información se fortaleció notablemente en algunas regiones del mundo como América Latina. Este avance se manifestó, por ejemplo, en la sanción de leyes de transparencia. En el año 2008, la Secretaría de Asuntos Jurídicos de la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos (OEA) realizó un aporte de gran utilidad para los Estados en procesos de formulación, revisión y reforma de su legislación al elaborar la Ley Modelo de Acceso a la Información Pública.

Esta ley señala que las normas que garantizan el derecho de acceso a la información deben aplicarse en todos los organismos, entidades, empresas, sociedades, dependencias y otros entes que funcionen bajo la jurisdicción de los poderes ejecutivo, legislativo o judicial. Sus disposiciones son también aplicables a las organizaciones privadas, instituciones o fondos cuya administración, guarda o conservación esté a cargo del Estado, incluidas las empresas privadas a las que se les haya otorgado, mediante permiso, licencia, concesión o cualquier otra forma contractual, la prestación de un servicio público o la explotación de bienes del dominio público.

En la Argentina, las iniciativas que intentan sumarse a esta corriente mundial son dispares y aisladas. Algunas provincias sancionaron leyes de acceso a la información pública (Santiago del Estero, Jujuy, Catamarca, Mendoza, Córdoba, La Pampa, Tierra del Fuego, Chubut, Río Negro, Buenos Aires, Misiones y CABA); otras implementaron iniciativas de gobierno abierto o de gobierno transparente (CABA y Santa Fe respectivamente).

Sin embargo, en el nivel nacional no contamos aún con una ley de acceso a la información pública. En 2003 se dictó el Decreto PEN 1172/03 que regula el acceso a la información producida por el Poder Ejecutivo Nacional y establece que todas sus oficinas, empresas, sociedades y otras dependencias están obligadas a responder los pedidos de acceso a la información. También establece que sus disposiciones se aplican tanto

a las organizaciones privadas que reciben subsidios o aportes del sector público nacional como a las que presten servicios públicos.

El decreto determina qué es información pública y por qué es importante su acceso, y establece que toda persona física o jurídica, pública o privada, tiene derecho a solicitar, acceder y recibir este tipo de información. Sin embargo, por su naturaleza, la normativa no abarca a los tres poderes del Estado.

En la práctica, la información pública se hace accesible de manera dispar y sin seguir los estándares internacionales de disponibilidad y reutilización. Este panorama genera una falta de claridad y desconocimiento sobre lo público que reduce los niveles de participación ciudadana y aumenta la desconfianza en las instituciones públicas.

Los estándares requeridos para la transparencia y el gobierno abierto no pueden responder a iniciativas aisladas, sino que deben ser promovidos y respetados por todos los niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal), y aplicados por la administración pública centralizada y descentralizada. Además, deben alcanzar a los tres poderes del Estado. Este documento se ocupa, en particular, de las herramientas que acercan los principios del gobierno abierto a las empresas públicas y que contribuyen a su transparencia.

Empresas públicas y transparencia: desafíos de implementación

Por empresas públicas se entiende a las organizaciones que prestan servicios o bienes públicos y de las que el Estado es propietario en forma completa, mayoritaria o minoritaria, pero significativa. Se diferencian de las empresas del sector privado por:

- **Su objetivo.** Mientras que las empresas privadas buscan maximizar sus utilidades, las públicas se orientan al interés general.
- **La responsabilidad por la gestión y administración.** Además del tipo de control propio según su tipo societario, la rendición de cuentas debe ser realizada frente a las autoridades gubernamentales (del Poder Ejecutivo en tanto titular de las acciones), a las políticas (del Poder Legislativo en tanto órgano de control del Ejecutivo) y, en última instancia, a la ciudadanía en general.

En función de estos atributos, la implementación de estrategias y políticas de trans-

parencia en las empresas estatales puede ser explicada desde dos perspectivas: su carácter empresarial con el consiguiente gobierno corporativo, y su carácter estatal, con las obligaciones de rendición de cuentas que lo público conlleva.

- **Gobierno corporativo:** los principios de gestión del sector privado se aplican a la administración de empresas estatales. Las directrices para el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas (OCDE, 2011) son un marco de referencia ineludible. Sus pautas derivan de experiencias concretas en diversos países y abordan **los retos que el Estado debe afrontar cuando es propietario de una empresa.** Entre otros aspectos, establecen: un marco jurídico y regulatorio para evitar las distorsiones de mercado; que el estado debe actuar de acuerdo con los objetivos generales de la propiedad estatal; el tratamiento equitativo de los accionistas; la responsabilidad y los plazos de mandato de los directorios; y la incorporación de estrategias de transparencia a la gestión. Así, el buen gobierno corporativo (Vives, 2007) de las empresas públicas se orienta a la adopción de decisiones eficientes para mejorar sus resultados.
- **Empresas estatales:** el tema se aborda desde la particular naturaleza de su principal accionista, el Estado. A ellas les cabe el principio de transparencia propio de la función pública: **las decisiones del Estado, sus fundamentos, los documentos que les sirvan de sustento y los procedimientos que se utilicen para su dictado deben ser públicos y susceptibles de ser conocidos por cualquier persona.** El principio general indica que toda la información que existe en las dependencias del Estado (incluso en las empresas de propiedad estatal) se presume pública, salvo las excepciones establecidas por ley.

En síntesis, la transparencia en la gestión de las empresas públicas responde tanto al principio de transparencia propio de la función pública como a un correcto funcionamiento o buen gobierno corporativo que permita alcanzar sus objetivos y resultados de manera eficiente.

Una política de transparencia para las empresas públicas, ¿para qué?

Tanto los mercados como la arena política generan asimetrías de información que se traducen en ineficiencia o injusticia. A este escenario se

suma el hecho de que las capacidades del ser humano para adquirir, procesar y utilizar información son limitadas. En consecuencia, las personas toman decisiones entre las restricciones propias de la especie y las incertidumbres características del contexto.

Que la información sea pública y accesible a los ciudadanos permite equilibrar estas asimetrías. Por eso es un bien esencial para un desarrollo económico más equitativo y un sistema político más legítimo.

El Estado en general y las empresas estatales en particular producen insumos que deberían estar a disposición de la ciudadanía. Acceder a datos pertinentes y confiables sobre la decisión, diseño, implementación y evaluación de estrategias en las empresas públicas facilita la toma de decisiones y el control por parte de los ciudadanos; la rendición de cuentas también incrementa su credibilidad.

En este sentido, las nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC) son una herramienta eficaz porque facilitan la interacción y promueven la participación. Además, la utilización de tecnologías abiertas y libres permite desarrollar soluciones estandarizadas en áreas como transparencia activa, gestión de solicitudes de información pública, gestión y difusión de archivos de las empresas públicas a bajo costo.

Ejes centrales de un modelo de transparencia para empresas públicas

Una política de transparencia debe orientarse a fortalecer cuatro ejes: la incorporación de sistemas de transparencia, compras y control; la mejora en la gestión del personal, con acciones orientadas a valores; la producción y gestión de la información; y la apertura de la empresa a la participación de la sociedad para el desarrollo de sus actividades.

A continuación, se despliegan estos ejes en forma conceptual a través de diez temas. **En el Anexo se incluye una serie de preguntas que permiten evaluar rápidamente el grado de transparencia de una empresa pública.**

1. Transparencia Activa (TA)¹

La TA obliga a las empresas públicas a mantener siempre a disposición del público, a través

¹ Este principio está presente en la "Ley Modelo de la OEA" y en la mayoría de las leyes de transparencia vigentes en el mundo. En la región, por ejemplo, está presente en las normas de Chile, México y Perú.

buen
gobierno

rendición de
cuentas

de sus sitios web, la información relevante sobre las actividades que se están desarrollando. Esta información debe cumplir con ciertos estándares como estar disponible en forma completa y clara, y ser actualizada al menos una vez al mes. Además, debe ofrecerse de manera proactiva y debe incluir:

- **El marco normativo:** las leyes, reglamentos y estatutos vigentes al momento de constituirse la empresa o sociedad; y otras normas que le atribuyan responsabilidades, funciones o tareas, que definan su objeto social específico. Se debe incluir el enlace (link) a cada norma.
- **La estructura orgánica** debe estar disponible a través de un organigrama en el que se indiquen, con claridad, todas las unidades u órganos internos de la empresa y se especifiquen sus funciones y competencias.
- **La composición del directorio:** con información que permita identificar a los responsables de la gestión y administración de la empresa, su giro comercial y las actividades que le sirven de apoyo o soporte instrumental.
- **Los estados financieros** deben contener la información que exigen los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados o las Normas Internacionales de Información Financiera. Se debe incluir también un enlace a las memorias anuales.
- **La información consolidada del personal**, incluida su remuneración global, el número total de trabajadores —diferenciados por lugar de desempeño (si existiera más de uno)— y el número específico que se desempeña en cada sector.

2. Sistemas de Control

Dado que lo que no se mide no se puede controlar y que lo que no se controla no se puede mejorar, un buen sistema de control es la base indispensable para establecer un proceso de mejora continua en las organizaciones. El diseño de un sistema de control debe permitir la identificación progresiva de los desvíos respecto de las metas y objetivos. En este sentido, las empresas públicas deberían:

- **Desarrollar procedimientos eficientes de auditoría interna** o, en caso de no tenerlos, crear una función de auditoría interna que dependa directamente del Directorio.
- **Estar sometidas a una auditoría**

externa anual independiente, basada en estándares internacionales, en especial para el caso de las empresas grandes.

- **Contemplar los procedimientos estatales específicos de control.**

Por ejemplo, las auditorías externas (auditorías generales que dependen del Poder Legislativo y de los órganos de control internos de la administración pública como las Sindicaturas Generales, por ejemplo).

- **Incorporar mecanismos de evaluación de riesgo** que permitan evaluar la probabilidad de que un evento futuro e incierto provoque un impacto negativo en la empresa.

Las auditorías, los sistemas de control y los mecanismos de evaluación de riesgos constituyen los cimientos para un buen gobierno corporativo, un aspecto ineludible para una empresa pública que administra fondos gubernamentales.

En términos generales, una auditoría es un examen realizado por personal calificado e independiente para obtener una opinión sobre lo acontecido en la organización durante un período determinado. Incluye, entre otros aspectos, variables financieras, de gestión, jurídicas y comerciales.

El requisito fundamental para esta instancia de control es la independencia del órgano que la realiza, sea interna o externa. Mientras que una auditoría externa se suele enfocar en el análisis de la razonabilidad de los estados financieros o de la gestión, la auditoría interna se orienta hacia el análisis de los procesos, controles y procedimientos de la organización.

El control de gestión de una empresa asume que sus objetivos y acción estarán orientados a maximizar las utilidades y a evitar las ineficiencias. En el caso de las empresas públicas se agregan las condiciones impuestas por las políticas públicas y por los factores institucionales. Las empresas estatales listadas en bolsa o de gran tamaño deberían revelar también la información financiera y no financiera, de acuerdo con los estándares de calidad reconocidos internacionalmente.

Además, según los principios globalmente aceptados en lo que respecta a la definición del control interno, para el sector público se agrega el objetivo de salvaguardar activos porque, a diferencia de lo que suele suceder en las empresas privadas, es necesario enfatizar el control sobre los recursos del Estado y de los contribuyentes.

Los directorios deben cooperar y mantener un diálogo permanente con las instituciones de control del Estado responsables de auditar a las empresas públicas. En este sentido, una buena práctica consiste en hacer públicos los informes de gestión o, al menos, sus aspectos financieros, operativos, de control interno y las recomendaciones que de ellos surgen. Es decir,

pública
medible
auditable

dar transparencia a los actos públicos, a través de la gran cantidad de canales que existen para ello en la actualidad.

3. Compras públicas

Las compras realizadas por una empresa pública suelen significar un importante porcentaje del presupuesto total. En promedio, se calcula que un 80 % de los presupuestos estatales se ejecutan a través de procesos de adquisición y del pago de sueldos (nómina). Por eso, las instancias de diseño, ejecución y control de estas erogaciones deben funcionar según las mismas reglas de transparencia activa que el resto de la organización.

Los procedimientos de compras deben ser públicos desde el inicio al final. Los pliegos, las respuestas a preguntas y las posibles impugnaciones, con su resolución, deben estar disponibles para su consulta en línea. La publicidad debe alcanzar también a la ejecución del contrato. En los pliegos de bases y condiciones particulares, es importante detallar y ponderar los criterios de adjudicación según el objeto de contratación, para evitar la discrecionalidad al momento de evaluar las ofertas y adjudicar el contrato.

También **es fundamental velar por la igualdad de oportunidades para todos los oferentes**, es decir, asegurar que todos cuenten con la misma información a la hora de cotizar su trabajos, sin que existan ventajas que favorezcan a algunos competidores.

Algunos de los aspectos a verificar en este caso son:

- **Evitar el fraccionamiento del objeto del contrato** para eludir el procedimiento de contratación que corresponda por monto, de acuerdo a la normativa.
- **Planificar las compras y su previsión presupuestaria** para optimizar calidad y precio. El detalle de los bienes a adquirir debe estar desagregado en los presupuestos.
- **Los departamentos de compras de las empresas públicas deben contar con reglas específicas de transparencia.**
- **Los procedimientos de contrataciones deben regirse por los principios de publicidad, igualdad, concurrencia y razonabilidad, entre otros.**
- **Los procedimientos de compras deben ser públicos desde el inicio al final.**
- **Es deseable contar con un diagnóstico** que incluya la identificación de las debilidades del régimen de contrataciones vigente, un análisis de la legislación y procedimientos en uso, un análisis de estándares y buenas prácticas

internacionales, regionales y nacionales en materia de contrataciones, y un estudio organizacional y procedimental del sistema de contrataciones.

Además, es importante identificar claramente la normativa que debe aplicarse en caso de existir gastos cuyo financiamiento provenga de organismos multilaterales de crédito, para establecer los procedimientos que se implementarán en caso de haber discrepancias entre las normas del financiador y las del país receptor.

4. Código de Ética

Los principios de ética pública deben aplicarse también al ámbito de las empresas públicas.

Esto implica un cambio esencial en las actitudes de los individuos y se traduce en actos concretos orientados hacia el interés público: buenas relaciones y buenos servicios.

Los códigos de ética señalan principios y normas que deben regir la conducta de las personas: agrupan valores y virtudes orientados por el espíritu de servicio que prestan; refieren al perfil, formación y conducta, responsable y comprometida, de los hombres y las mujeres encargados de trabajar para el cumplimiento de los objetivos de las empresas públicas; deben ser aprobados por los órganos de gobierno de las empresas y dados a publicidad.

Otro mecanismo que asegura la transparencia y previene hechos de corrupción es la presentación de una declaración jurada patrimonial integral por parte de los directores, gerentes y administradores de las empresas estatales. Las declaraciones juradas deben contener, al menos, la nómina detallada de todos los bienes propios del declarante y de su cónyuge, los que integren la sociedad conyugal, los del/los convivientes, los que integren en su caso la sociedad de hecho y los de sus hijos menores.

5. Contratación y gestión del personal

La relación que las empresas estatales establecen con sus empleados tiene características propias que la diferencian de otras organizaciones. Por un lado, cuentan con un régimen laboral propio del sector privado y diferente del que se aplica en la función pública: poseen mecanismos que estimulan debidamente la práctica gerencial, como los directivos profesionalizados.

ética

control

equidad

Además, tienen políticas específicas de gestión de recursos humanos en la franja superior que acompañan la mejora en los procesos de negocio y aumentan las capacidades organizacionales y la posibilidad de impactar sobre la realidad. En este sentido, la aplicación de herramientas para mejorar los procesos de gestión es acompañada por determinadas competencias individuales que constituyen una administración profesional.

Este panorama, sumado a la particularidad de los servicios que prestan, justifica la aplicación de normas y reglas para incorporar y gestionar al personal que exigen altos estándares de idoneidad y profesionalismo.

Por otro lado, se encuentran obligadas a cumplir con deberes y pautas de comportamiento ético propios de los funcionarios públicos: defender el sistema republicano y democrático de gobierno; desempeñarse con respeto por los principios y pautas éticas como honestidad, probidad, rectitud, buena fe y austeridad republicana; velar por los intereses del Estado, privilegiar el interés público sobre el particular; y, en general, actuar con la mayor transparencia en las decisiones adoptadas.

Por eso, **es necesario que las empresas estatales cuenten con un modelo de gestión del personal que combine ambos universos, que fomente la aplicación de los principios de responsabilidad por resultados y respete los preceptos generales de la función pública.** Algunas de las características de este modelo son:

- **La separación entre política y gestión para la incorporación del personal.** Deben instrumentarse y darse a publicidad los concursos públicos para cargos estratégicos, para impedir la discrecionalidad en el nombramiento de los directivos por razones políticas.
- **El reconocimiento de una esfera propia de decisión de los directivos** de la empresa con orientación a resultados y a la gestión por procesos.
- **La estabilidad de los funcionarios**, con mecanismos de participación internos en las decisiones.
- **El diseño de un sistema de incentivos transparente y equitativo**, que brinde mayor calidad institucional a la empresa.
- **El fomento del pensamiento crítico**, con conciencia del entorno, capacidad de tolerancia al fracaso y capacidad relacional.
- **El reconocimiento de la integridad ética organizacional**, que ordene la acción en función de valores. Todos los aspirantes a ingresar a la empresa pública deben recibir información sobre los valores y virtudes establecidos en el código de ética.

6. Estrategia de capacitación

En las empresas públicas, la estrategia de capacitación debe aportar a la construcción de **una cultura organizacional que incorpore a la gestión cotidiana principios y valores congruentes con la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas.**

La capacitación es un proceso en el que estrategias, contenidos y métodos intervienen para producir cambios en los perfiles de las personas y de las organizaciones. Los procesos de capacitación deben contemplar cambios en los hábitos y rutinas de las personas porque, en definitiva, son ellas las que llevarán estos cambios a la gestión.

7. Producción de datos relevantes y su reutilización

El deber de publicar cierto tipo de información conlleva implícitamente a la obligación de producirla. **La información es un insumo estratégico para el conjunto de procesos ligados a la eficacia y eficiencia**, tanto en la prestación de los servicios públicos como en la gestión integral de las empresas públicas. Por eso, es fundamental que las empresas públicas produzcan información de calidad y oportuna. Esto reduce los costos de transacción y clarifica las reglas de juego.

Además, mejorar los sistemas de información es un elemento esencial para que las empresas estatales tengan estructuras institucionales perdurables, eficaces y capaces de intervenir en estrategias de desarrollo a largo plazo.

La elaboración de un informe anual dirigido al Poder Legislativo y al público en general es un ejemplo en este sentido. Dicho informe debería centrarse en el desempeño financiero y en el valor de la empresa pública, e incluir una declaración general sobre los procedimientos de control y la estrategia de transparencia de la empresa.

El nuevo paradigma de datos abiertos propone divulgar todos los datos públicos (con excepción de los que afectan derechos fundamentales) para que puedan ser reutilizados por la ciudadanía en general y por las organizaciones sociales y empresas en particular.

Las iniciativas de apertura de datos no solo mejoran la prestación de servicios y bienes a los ciudadanos, sino que, además, ahorran costos y favorecen la producción de retornos porque permiten desarrollar aplicaciones innovadoras y promueven la relevancia de la empresa pública en el sector privado.

datos
confiables

información
disponible

Mantener archivos organizados, operativos y en buen estado de conservación es fundamental para una gestión más eficiente y transparente. **Con el aporte de las TIC, las empresas estatales pueden responder mejor a las exigencias de transparencia y publicidad de la información.**

Para ello, se debe diseñar un plan de trabajo que se enfoque en acompañar la gestión de archivos e incluya un manual de procedimientos. Este último debe describir, entre otros aspectos, el control de documentos a través de la realización de catastros, el envío de documentos al archivo, las normas y procedimientos para la eliminación de documentos y los campos de información mínimos que debe tener una base de datos que sistematice la información.

9. Participación de la sociedad civil

Las **audiencias públicas** constituyen una instancia de participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones. La autoridad responsable habilita así un espacio institucional para que expresen su opinión todos los que tengan un interés particular. El objetivo de esta instancia es que dicha autoridad pueda acceder a las distintas opiniones sobre el tema, en forma simultánea y en pie de igualdad, a través del contacto directo con los interesados.

La **elaboración participativa de pliegos** es una herramienta que permite a los potenciales interesados en proveer bienes o servicios a las empresas públicas tomar parte en el desarrollo de los términos de referencia y aportar sus conocimientos para mejorar la eficiencia de las gestiones de compras.

Por lo general, las opiniones recogidas durante una audiencia pública² o las resultantes del proceso de elaboración participativa de pliegos son de carácter consultivo y no vinculante. Finalizadas ambas instancias, la autoridad responsable de la decisión debe explicitar en los fundamentos del acto administrativo o normativo que se sancione si incluyó las opiniones de la ciudadanía o las razones para desestimarlas³.

El pacto de integridad suscrito entre todos los actores que intervienen directamente en un proceso de contratación de recursos públicos, es un acuerdo voluntario que apunta a fortalecer la transparencia, la equidad y la integridad de una empresa. En él se acuerda la metodología que se utilizará para transparentar la dinámica organizacional.

El Pacto sirve, en líneas generales, para prevenir la corrupción, pero debe ser adaptado al contexto particular porque implica un cambio cultural en los ciudadanos directamente involucrados. Su incorporación debe ser voluntaria y sus reglas deben quedar explícitas e incluir:

1. **Las conductas que se consideran prohibidas para las partes.**
2. **Los mecanismos para prevenirlas.**
3. **La autoridad que evaluará las quejas y determinará el grado de (in)cumplimiento.** Este rol lo cumplen, por lo general, las organizaciones de la sociedad civil vinculadas a la mejora en la transparencia y la gestión pública.
4. **Las sanciones** para quienes sean hallados culpables de violar el Pacto.

Además de firmar el Pacto, entonces, es necesario diseñar una metodología que integre un análisis sobre los riesgos de corrupción y las oportunidades reales para generar confianza entre los involucrados, además del seguimiento y monitoreo de los resultados del Pacto.

Conclusiones

Una gestión transparente y datos abiertos mejoran la toma de decisiones y optimizan el funcionamiento del mercado de la prestación de servicios públicos.

Las empresas públicas deben facilitar los elementos que permitan a los ciudadanos identificar fácilmente el grado de cumplimiento de objetivos y el grado de consecución de políticas públicas. Dicha información debe ser pública y reutilizable para que los propios ciudadanos puedan crear nuevo conocimiento con esos datos.

Estos objetivos pueden cumplirse a través de la incorporación de estándares de transparencia, gobierno y datos abiertos, y de los principios de la OCDE sobre gobierno corporativo. Su implementación aumentará la confianza y credibilidad en el accionar estatal empresario, generará reglas de juego claras y mejorará tanto la toma de decisiones como la prestación de los servicios. 

² Los procedimientos de audiencia pública y de elaboración participativa de normas y actos administrativos están regulados a nivel nacional por el Decreto 1172/2003.

³ En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el mecanismo de audiencia pública se encuentra regulado por la Ley 6.

OCDE. (2011). *Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las empresas públicas*. OCDE.

Vives, X. (Febrero de 2007). El buen gobierno de las empresas públicas. Navarra, España: IESE-Buisness School- Universidad de Navarra.

Ley Modelo de Acceso a la Información Pública. Disponible en http://www.oas.org/juridico/english/ley_modelo_acceso.pdf.

Decreto N° 1172/2003. Disponible en <http://infoleg.gov.ar/infolegInternet/ane-xos/90000-94999/90763/norma.htm>.

Ley N° 6, Ley de Audiencia Pública <http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley6.html>. Disponible en <http://www.transparenciacolombia.org.co/HERRAMIENTAS/PactosdeIntegridad/tabid/88/language/es-ES/Default.aspx>

Sitio web de Corporación Transparencia por Colombia: <http://www.transparenciacolombia.org.co/HERRAMIENTAS/PactosdeIntegridad/tabid/88/language/es-ES/Default.aspx>

Sitio web de Transparencia Internacional: <http://www.transparency.org/>

Sitio web de Alianza por el Gobierno Abierto: <http://www.opengovpartnership.org/about>

La lista de verificación es una herramienta práctica para evaluar el nivel de cumplimiento de los ejes centrales de transparencia y apertura de una empresa pública sobre la base de estándares regional e internacionalmente reconocidos.

TEMA	CUMPLE	CUMPLE PARCIALMENTE	NO CUMPLE	ACCIÓN REQUERIDA
1. TRANSPARENCIA ACTIVA				
¿Se publican en la página web las normas de creación de la empresa, atribución de responsabilidades, funciones, y objeto social?				
Si las normas citadas se publican, ¿se actualizan periódicamente?				
¿Existe un organigrama de la empresa?				
¿Se publica el organigrama?				
¿Se publican en la página web los estados financieros?				
Si los estados financieros se publican, ¿se presentan en un formato de fácil comprensión y que permita la reutilización de los datos?				
¿Se mantienen en la web las versiones anteriores de los estados financieros?				
¿Se publica la composición del directorio con información detallada acerca de cada sus miembros?				
¿Se publican las declaraciones juradas de los funcionarios cuando ingresan a la empresa?				
¿Se publican las declaraciones juradas de los funcionarios cuando se retiran de la empresa?				
¿Se publica información sobre la trayectoria de los funcionarios que integran la empresa?				
¿Se publican los puestos vacantes y los requisitos para cubrirlos?				
¿Existe información consolidada sobre el personal?				
¿Existe información consolidada de la remuneración del personal?				
Si existe dicha información, ¿se publica íntegramente y en un formato de fácil comprensión?				
TEMA	CUMPLE	CUMPLE PARCIALMENTE	NO CUMPLE	ACCIÓN REQUERIDA
2. SISTEMAS DE CONTROL				
¿Existe un departamento de auditoría interna autónoma que se ocupe del control preventivo?				
¿Se cumplen las normas de auditoría impuestas por la ley a la institución?				
¿Existe alguna metodología aprobada para realizar el control de operaciones en forma analítica y sistemática?				
¿Los funcionarios saben que la información que administra y suministra la entidad debe ser precisa y veraz?				
¿Existe un proceso de auditoría externa realizado por una organización reconocida?				
¿Existen procesos administrativos y contables, ejecutados en forma manual, que aún no formen parte de un sistema integrado?				
¿Se dispone de estrategias para resguardar la integridad y confiabilidad de la información contable?				

Los informes de auditoría ¿se publican en la página web?				
TEMA	CUMPLE	CUMPLE PARCIALMENTE	NO CUMPLE	ACCIÓN REQUERIDA
3. COMPRAS PÚBLICAS				
Las compras ¿se planifican y ejecutan en forma anual?				
¿Existe un sistema centralizado de compras?				
¿Existen normas que eviten el fraccionamiento del objeto del contrato?				
¿Todas las etapas del proceso de compras son abiertas al público?				
¿Se publican los pliegos en la página web?				
¿Se publican las preguntas y respuestas en la página web?				
¿Se publican las impugnaciones en la página web?				
¿Existe igualdad real en el trato a los oferentes?				
El sistema de puntuación de las ofertas ¿es público?				
¿Existe un manual de procedimientos para las compras públicas?				
Si existe el manual, ¿recoge las mejores prácticas internacionales en la materia?				
¿Existen análisis sobre el (in)cumplimiento de las reglas en casos concretos?				
¿Existen instancias de control ciudadano en los procesos de compras públicas?				
¿Se utilizan las TIC para dar publicidad a las contrataciones?				
TEMA	CUMPLE	CUMPLE PARCIALMENTE	NO CUMPLE	ACCIÓN REQUERIDA
4. CÓDIGO DE ÉTICA				
¿Existe un código de ética aprobado por el Directorio?				
Si existe un código de ética, ¿contempla los estándares de las mejores prácticas a nivel mundial?				
¿Existen instancias suficientes de difusión del código de ética entre los empleados y funcionarios?				
¿Los funcionarios son conscientes del elevado nivel de transparencia que se exige a una empresa estatal?				
¿Se informa a los aspirantes a empleados de la empresa sobre los valores y virtudes establecidos en el código de ética?				
El código de ética ¿está publicado en la página web?				
¿Existe una oficina interna a cargo del cumplimiento del código de ética?				
¿Existen sanciones efectivas por incumplimientos al código de ética?				
¿Está regulado el conflicto de intereses dentro de la empresa?				
TEMA	CUMPLE	CUMPLE PARCIALMENTE	NO CUMPLE	ACCIÓN REQUERIDA
5. CONTRATACIÓN Y GESTIÓN DE PERSONAL				
¿Están definidos los perfiles del personal de acuerdo al organigrama de la institución?				

¿Determina alguna norma la dotación de personal?				
En caso de estar prevista, ¿se respeta la dotación de personal fijada?				
¿Los empleados conocen la política de personal de la empresa?				
¿Están las normas sobre personal publicadas en la página web?				
¿Existen reglas y procedimientos para la incorporación de empleados que tengan en cuenta estándares de idoneidad y profesionalismo?				
En caso de existir estas reglas, ¿se aplican?				
¿Existen procesos públicos (concursos) de incorporación de personal para cargos estratégicos de la empresa?				
En caso de existir procesos públicos, ¿tienen reglas predeterminadas?				
En caso de existir reglas predeterminadas para los procesos públicos, ¿se encuentran publicadas?				
¿Se publican las búsquedas de personal en la página web?				
¿Existen sistemas equitativos claros y predeterminados de ascensos y sanciones?				
En caso de existir, ¿están publicados en el sitio web?				
¿Se realizan evaluaciones periódicas de los empleados?				
En caso de realizarse, ¿se basan en criterios objetivos?				
En caso de que existan criterios objetivos, ¿son de público conocimiento?				
TEMA	CUMPLE	CUMPLE PARCIALMENTE	NO CUMPLE	ACCIÓN REQUERIDA
6. ESTRATEGIA DE CAPACITACIÓN				
¿Existen herramientas para evaluar el conocimiento que tienen los miembros de la organización de la normativa regulatoria?				
¿Existen herramientas para evaluar el grado de concientización sobre la importancia de incorporar los estándares de transparencia en la gestión cotidiana?				
¿Existen estrategias de capacitación específicas en materia de ética, transparencia, compras y auditorías?				
¿Son periódicas las instancias de capacitación en materia de transparencia?				
¿Existen estrategias de ayuda individual (como 'help desk') para estos temas?				
TEMA	CUMPLE	CUMPLE PARCIALMENTE	NO CUMPLE	ACCIÓN REQUERIDA
7. PRODUCCIÓN DE DATOS RELEVANTES Y SU REUTILIZACIÓN				
¿Se elabora un informe anual de la entidad dirigido al Poder Legislativo y al público en general?				
En caso de realizarse el informe, ¿incluye datos económicos y financieros y balances anuales, auditados y certificados de los estados contables y de ventas de la compañía?				
El informe anual ¿se publica en la web?				
¿El informe anual está en línea con las mejores prácticas la materia?				

¿Se producen estadísticas sistemáticas y desagregadas?				
¿Las estadísticas son públicas y accesibles en un formato que permita el uso libre de los datos?				
¿Se utilizan los datos producidos para mejorar la gestión de la empresa?				
TEMA	CUMPLE	CUMPLE PARCIALMENTE	NO CUMPLE	ACCIÓN REQUERIDA
8. GESTIÓN DE LA DOCUMENTACIÓN				
¿Existe una normativa específica relativa al manejo de información?				
¿Existe alguna estrategia para garantizar la interoperabilidad de los datos dentro de la empresa?				
¿Existe un departamento que analice y haga recomendaciones a partir de los datos producidos?				
Los datos producidos ¿sirven como insumo para la planificación de la estrategia de la empresa?				
TEMA	CUMPLE	CUMPLE PARCIALMENTE	NO CUMPLE	ACCIÓN REQUERIDA
9. PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL				
¿Existen instancias de participación ciudadana en los procesos de contrataciones de la empresa?				
¿Existen instancias de participación ciudadana en la operatoria de la empresa?				
Los procesos de participación en las audiencias públicas, ¿están previstos en la normativa de la empresa?				
¿Se realizan audiencias públicas?				
¿Respetan las audiencias públicas los procedimientos preestablecidos?				
¿Se encuentran previstos en la normativa los procesos de elaboración participativa de pliegos?				
¿Existe algún tipo de veeduría ciudadana sobre el desempeño de la empresa?				
¿Existen canales institucionales para responder los pedidos de acceso a la información?				
¿Se responden en tiempo y forma los pedidos de acceso a la información?				
TEMA	CUMPLE	CUMPLE PARCIALMENTE	NO CUMPLE	ACCIÓN REQUERIDA
10. PACTOS DE INTEGRIDAD				
¿Existe algún estudio sobre las relaciones que hay entre la entidad y sus proveedores?				
¿Se realizó alguna vez un pacto de integridad en la empresa?				
¿Existen iniciativas relacionadas con la implementación de pactos de integridad?				
¿Existen convenios marco con proveedores frecuentes para asegurar la transparencia de los procesos?				
¿Se convocó en algún proceso de compras a “testigos sociales”?				
¿Se incorporó en algún proceso la figura del veedor en la apertura de ofertas?				
¿Cuenta la empresa con alguna certificación de empresa transparente otorgada por una organización reconocida?				

Sandra Elena: directora del Programa de Justicia de CIPPEC. Abogada (UBA, Argentina), Licenciada en Ciencias Políticas (Universidad del Salvador, Argentina). Magíster en Estudios Legales Internacionales (American University, EEUU).

Germán Stalker: investigador asociado del Programa de Desarrollo Local de CIPPEC. Abogado (Universidad del Litoral, Argentina). Magíster en Administración y Políticas Públicas (Universidad de San Andrés, Argentina).

Los autores agradecen a **Julián Laski** por sus aportes a la sección sobre sistemas de control y a **Ana Pichon Riviere** y **Ada Inés Sánchez** por la lectura final del documento.

La opinión de los autores no refleja necesariamente la posición de todos los miembros de CIPPEC en el tema analizado.

Las publicaciones de CIPPEC son gratuitas y se pueden descargar en www.cippec.org.

CIPPEC alienta el uso y divulgación de sus producciones sin fines comerciales.

Si desea citar este documento: Elena, S. y Stalker, G. (septiembre de 2012). ¿Qué tiene de pública esta empresa? Transparencia y acceso a la información en las empresas del Estado. **Documento de Políticas Públicas / Recomendación N°110**. Buenos Aires: CIPPEC.

Para uso online agradecemos usar el hipervínculo al documento original en la web de CIPPEC.

Con los **Documentos de Recomendación de Políticas Públicas**, CIPPEC acerca a funcionarios, legisladores, periodistas, miembros de organizaciones de la sociedad civil y a la ciudadanía en general un análisis que sintetiza los principales diagnósticos y tomas de posición pública sobre un problema o una situación que afecta al país, y presenta recomendaciones propias.

Estos documentos buscan mejorar el proceso de toma de decisiones en aquellos temas que ya forman parte de la agenda pública o bien lograr que problemas hasta el momento dejados de lado sean visibilizados y considerados por los tomadores de decisiones.

Por medio de sus publicaciones, CIPPEC aspira a enriquecer el debate público en la Argentina con el objetivo de mejorar el diseño, la implementación y el impacto de las políticas públicas, promover el diálogo democrático y fortalecer las instituciones.

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, e Instituciones y Gestión Pública** a través de los programas de Educación, Salud, Protección Social, Política Fiscal, Integración Global, Justicia, Transparencia, Política y Gestión de Gobierno, Incidencia, Monitoreo y Evaluación, y Desarrollo Local