

TRANSPARENCIA

*Subsidios bajo sospecha:
Recomendaciones para una reforma pro transparencia en la
provincia de Buenos Aires*

Por Christian Gruenberg
y Victoria Pereyra Iraola

Resumen ejecutivo

Asignados bajo condiciones transparentes, los subsidios estatales pueden cumplir un rol esencial para el desarrollo social y económico de la Provincia de Buenos Aires, que concentra el 39% del total de la población del país. Sin embargo, la asignación de subsidios bajo condiciones institucionales de escasa transparencia puede crear oportunidades para la corrupción y el clientelismo.

El nivel de opacidad en la asignación de subsidios estatales en la provincia de Buenos Aires es preocupante. En el año 2007, el Poder Ejecutivo bonaerense sólo entregó información sobre el costo y los destinatarios del 1,5% (por un monto total de 9 millones de pesos) del total de subsidios asignados en el año anterior.

El diagnóstico de esta situación presenta un desafío importante para la política de transparencia que decida adoptar el nuevo gobierno de la provincia de Buenos Aires. El siguiente documento resume las principales recomendaciones del Programa de Transparencia de CIPPEC para promover un régimen de publicidad para la asignación de subsidios estatales y acciones concretas para la efectiva aplicación del derecho de todos/as los/as ciudadanos/as a poder acceder a la información pública.

Introducción¹

La provincia de Buenos Aires transfiere al sector privado aproximadamente 700 millones de pesos anuales² en concepto de subsidios explícitos³ para ayudas sociales a personas, organizaciones sin fines de lucro y empresas privadas. Asignados bajo condiciones transparentes, estos subsidios pueden cumplir un rol esencial para el desarrollo social y económico de la provincia, que concentra el 39% de la población del país. Sin embargo, la asignación de subsidios bajo condiciones institucionales de escasa transparencia puede crear oportunidades para la corrupción y el clientelismo.

El nivel de opacidad en la asignación de subsidios estatales en la provincia de Buenos Aires es preocupante. En el año 2007, el Poder Ejecutivo provincial sólo entregó información sobre el costo y los destinatarios de 1,5% (por un monto total de 9 millones de pesos) del total de subsidios asignados en el año anterior. El resto de los subsidios (695 millones de pesos) presentaron un nivel de opacidad alarmante, asignados bajo condiciones institucionales que no permiten el acceso a la información sobre el costo de los subsidios

¹ Este documento se basa en el trabajo que realizó el Programa de Transparencia de CIPPEC en el año 2007 para medir la transparencia en la asignación de subsidios estatales. Para ello fue fundamental el aporte de Analía Viola.

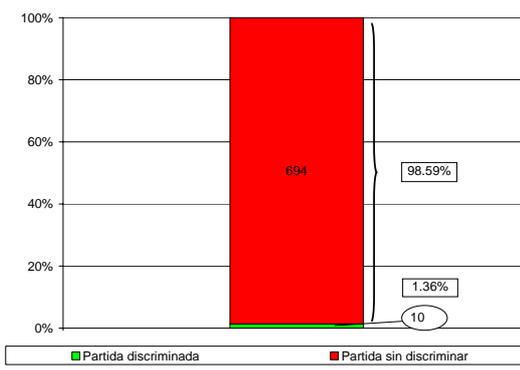
² Datos del año 2006, Subsecretaría de Finanzas del Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires.

³ La principal diferencia entre los subsidios explícitos e implícitos es la transparencia. Mientras los primeros se reflejan en el Presupuesto, los segundos no lo hacen y, por lo tanto, son más difíciles de identificar, calcular, reformar y controlar. Sin embargo, los subsidios explícitos reflejados en el presupuesto no son completamente transparentes. Muchos de los subsidios explícitos aparecen en el Presupuesto con diferentes niveles de agregación. Desde este punto de vista, la transparencia de los subsidios está condicionada por el grado de desagregación y la posibilidad de asociar de manera individual a cada uno de los subsidios con un beneficiario particular, pudiendo ser este beneficiario una persona, una organización sin fines de lucro o una empresa.

individuales ni mucho menos sus destinatarios.

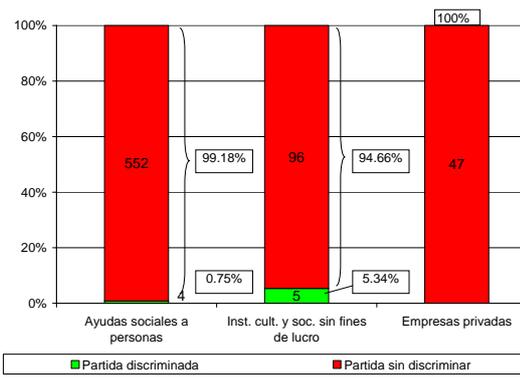
Índice de Transparencia para el Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires

Gráfico 3: Índice de Transparencia Agregado



Fuente: Elaboración propia de CIPPEC en base a información suministrada por la Oficina Nacional de Presupuesto, Ministerio de Economía y Producción y a pedidos de información realizados por CIPPEC a los organismos pertenecientes al Poder Ejecutivo de la provincia de Buenos Aires.

Gráfico 4: Índice de Transparencia Desagregado



Fuente: Elaboración propia de CIPPEC en base a información suministrada por la Oficina Nacional de Presupuesto, Ministerio de Economía y Producción y a pedidos de información realizados por CIPPEC a los organismos pertenecientes al Poder Ejecutivo de la provincia de Buenos Aires.

El diagnóstico de esta situación presenta una oportunidad única para la política

de transparencia que decida adoptar el nuevo gobierno de la provincia de Buenos Aires. Este desafío se puede observar en la articulación de dos planos: por un lado, es necesario fomentar un régimen de publicidad que aplique a los documentos administrativos que pudieran resultar clave para el ejercicio de la auditoría social sobre la gestión del Estado. Por el otro, se deben impulsar acciones concretas para promover la efectiva aplicación del derecho de acceder a la información pública.

La provincia de Buenos Aires cuenta con una ley de acceso a la información pública sancionada en el año 2000 (la Ley 12.475), y reglamentada en el año 2004 (por el Decreto 2549) con el objetivo de regular el acceso a la información pública correspondiente a organismos y entes que funcionan bajo la jurisdicción del Poder Ejecutivo. El decreto define información pública como “toda representación gráfica, informática, digital o de cualquier otra especie que contenga datos o informaciones provenientes de órganos públicos del Poder Ejecutivo provincial” y establece como único requisito que la solicitud se entregue por escrito firmado, en el que consten los datos del solicitante, ante la dependencia oficial que ha conformado el documento sin necesidad de tener un interés legítimo o fundamentar la solicitud. El decreto reduce los plazos estipulados por la ley para responder a las solicitudes, indicando 8 días sólo prorrogables a 10 por razones excepcionales. Además, el decreto establece que el funcionario que obstruyera el acceso del solicitante a los documentos requeridos será considerado incurso en falta grave, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales que pudieran caberle.

A pesar de que existe normativa que promueve el acceso a la información pública, ella no ha garantizado, hasta el

momento, el cumplimiento efectivo del derecho. En el caso de los subsidios, por ejemplo, en el año 2007 CIPPEC sólo recibió respuesta de 8 de los 16 Ministerios y Secretarías del Poder Ejecutivo provincial a las que envió una solicitud. El análisis de las respuestas permite observar un desempeño desigual en la aplicación del decreto en las distintas dependencias del gobierno provincial. Mientras que la Secretaría de Derechos Humanos, la Jefatura de Gabinete y el Ministerio de Gobierno entregaron información sobre la totalidad de los subsidios que asignaron, el resto de las entidades⁴ entregaron información parcial o directamente no respondieron. Lamentablemente, estas tres entidades sólo asignan el 0,3% del total de subsidios anuales que entrega el gobierno provincial.

Un caso preocupante es el del Ministerio de Desarrollo Humano que concentra 85.9% de los subsidios totales (603 millones de pesos anuales), pero sólo entregó información sobre 1% de los subsidios que asigna (6 millones de pesos). Esto contrasta con la experiencia del principal programa social a nivel nacional, el Plan Jefes y Jefas de Hogar, que publica 100% de su padrón, permitiendo la consulta pública de los destinatarios y el costo de los subsidios a través de la página de Internet del Ministerio de Trabajo.

En este contexto institucional, la falta de transparencia en la asignación de los subsidios que presupuesta y entrega el gobierno provincial promueve las oportunidades para la corrupción y el clientelismo político.

⁴Las entidades que no contestaron fueron el Ministerio de Salud, Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos, Ministerio de Justicia, Ministerio de Seguridad, Ministerio de Asuntos Agrarios, Ministerio de la Producción, Ministerio de Trabajo y Dirección General de Cultura y Educación.

Subsidios transparentes: recomendaciones

La forma más simple y efectiva de prevenir la corrupción y el clientelismo en la asignación de subsidios es la transparencia.

Las recomendaciones generales para una reforma pro transparencia en la asignación de subsidios en el corto plazo deberían incluir medidas que promuevan un régimen de publicidad sobre el costo y los destinatarios de los subsidios; junto con la aplicación de acciones concretas para promover la efectiva aplicación del régimen de derecho de todos/as los/as ciudadanas a poder acceder a la información pública.

Medidas concretas para promover un régimen de publicidad para la transparencia

1) La primera medida para transparentar los subsidios a personas es garantizar el acceso a través de Internet a los padrones de beneficiarios de programas sociales focalizados. Esta solución es económica y de fácil implementación. En este sentido, recomendamos seguir el modelo implementado por el Ministerio de Trabajo para el Plan Jefes y Jefas de Hogar.

2) Como única excepción, establecida por la Ley 25.362 de protección de datos personales, los únicos beneficiarios de subsidios que no se deben publicar son los de aquellos subsidios asignados por causas de salud. En este caso, se deben publicar los montos asignados por subsidio individual estableciendo un sistema de tachas para el nombre, apellido y número de identidad y/o razón social de los beneficiarios.

3) Los subsidios a instituciones culturales sin fines de lucro deben

registrarse y organizarse en una base de datos que facilite la coordinación entre Ministerios para evitar la duplicación de subsidios y que garantice el libre acceso al público. Recomendamos los modelos chileno (www.registros19862.cl/) y brasileño (www.portaldatransparencia.gov.br).

Acciones concretas para promover la efectiva aplicación del régimen de derecho de todos/as las ciudadanas de poder acceder a la información pública

3) Promover una campaña de comunicación interna y externa sobre la existencia del derecho al acceso a la información pública.

4) Agilizar y sistematizar la creación de archivos, estableciendo reglas compartidas sobre cómo producir y guardar la información en las distintas dependencias de la administración provincial.

5) Establecer la prioridad del derecho de acceder a la información pública, expresamente reconocido en los tratados internacionales de derechos humanos con rango constitucional (art. 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, art. 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y art. 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), frente al decreto-ley de procedimientos administrativos (que data de 1970), los aspectos restrictivos de la Ley 12.475 de acceso a la información y toda otra norma que contradiga los principios de ese derecho.

Bibliografía

Gruenberg, Christian; Pereyra Iraola, Victoria; Torres, Natalia y Viola, Analía: "Subsidios: entre la sospecha y la transparencia. Diagnósticos y recomendaciones para una reforma pro-

transparencia”, Políticas Públicas Análisis N° 46, CIPPEC, octubre de 2007.

pública. Caso de estudio: Provincia de Buenos Aires”, marzo de 2006.

CIPPEC y Universidad de San Andrés:
“Proyecto acceso a la información

Christian Gruenberg: director del Programa de Transparencia de CIPPEC. Abogado, Universidad de Buenos Aires; Diploma en Políticas Públicas, Universidad de Chile; Master en Administración Pública, Universidad de Harvard; Global Leader for Tomorrow, World Economic Forum, Davos, Switzerland; Becario Ashoka Innovators for the Public; Development Public Service Fellowship, Harvard University; consultor de IDEA, Fundación Ford, Instituto del Banco Mundial, USAID, OEA, Transparencia Internacional y Open Society Institute en temas de transparencia, social accountability y financiamiento político.

Victoria Pereyra Iraola: coordinadora del Programa de Transparencia de CIPPEC. Lic. en Relaciones Internacionales, Universidad de San Andrés. Maestría en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales, FLACSO, tesis en curso. Ha sido consultora externa para el Instituto del Banco Mundial y Oxfam GB, y en proyectos para la Comisión Europea, Open Society Institute, Fundación Tinker, entre otros, en temas de evaluación de políticas públicas, transparencia y rendición de cuentas.

Las opiniones de los autores no reflejan necesariamente la posición institucional de CIPPEC en el tema analizado.

Si desea citar este documento: Gruenberg, Christian y Pereyra Iraola, Victoria: “Subsidios bajo sospecha: Recomendaciones para una reforma pro transparencia en la provincia de Buenos Aires”, Documento de Recomendaciones de Política Pública N° 47, CIPPEC, enero de 2008.

Acerca de CIPPEC

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente 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 Argentina. Nuestro desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de Desarrollo Social, Desarrollo Económico y Fortalecimiento de las Instituciones, a través de los programas de Educación, Salud, Política Fiscal, Inserción Internacional, Justicia, Transparencia, Instituciones Políticas, Gestión Pública Local e Incidencia de la Sociedad Civil.