

Memo

para el futuro Presidente/a y sus Ministros



Transparencia

Agenda presidencial es un aporte de CIPPEC y otras organizaciones para mejorar el debate electoral y las políticas públicas clave del país. Pone en discusión una serie de Memos para el futuro o futura Presidente que sintetizan más de 50 políticas para consolidar los avances de los últimos años y renovar la agenda de políticas estratégicas para el crecimiento con equidad de la Argentina.



TRANSPARENCIA

Memo para el futuro Presidente/a y sus Ministros

Sr/a. Presidente/a:

La corrupción es un fenómeno endémico en nuestras instituciones. Desde CIPPEC, nos acercamos a Ud. para presentarle una serie de políticas especialmente pensadas para avanzar en la agenda de transparencia. Profundizar algunos esfuerzos realizados e iniciar otros es la meta que nos guía.

El Índice de Percepción de la Corrupción que publica anualmente Transparencia Internacional advierte que la Argentina obtiene una nota menor a 3 –donde 0 indica el país percibido como más corrupto y 10, como el más transparente– desde la primera edición de este índice. Los Indicadores de Gobernabilidad del Banco Mundial arrojan datos similares: nuestro país tiene un puntaje promedio de -0,38 en una escala que va de -2,5 a 2,5, y en la que los valores positivos indican un mejor control de la corrupción. Las últimas mediciones de la Universidad Torcuato Di Tella confirman esta tendencia: el 78,6% de los entrevistados en la edición local del Barómetro de las Américas considera que perduran las prácticas corruptas en nuestro país. La persistencia de este escenario probablemente se relacione con el hecho de que, de acuerdo al Barómetro Global de la Corrupción, también elaborado por Transparencia Internacional, el 77% de los argentinos considera ineficaces las acciones gubernamentales en la lucha contra la corrupción.

La corrupción es, posiblemente, uno de los mayores problemas de nuestros tiempos porque debilita las instituciones democráticas, contribuye a la exclusión social e impide el crecimiento económico sustentable. Además, impacta negativamente sobre la eficiencia, en tanto implica desperdicio y desviación de recursos públicos, y en la redistribución de fondos públicos, al tiempo que crea incentivos negativos en la sociedad. Como consecuencia, se alimenta la inestabilidad política, se afecta la plena vigencia de los derechos humanos, que pasan a estar supeditados al acceso a las redes informales de poder, y se acrecienta la inequidad social.

Este diagnóstico genera dinámicas complejas que se retroalimentan: si la corrupción debilita las instituciones políticas, éstas crean las condiciones para la emergencia de nuevos casos de corrupción. Para revertir esta tendencia proponemos establecer un sistema eficaz de acceso a la información pública; impulsar la adopción de estándares esenciales de transparencia en todos los niveles de gobierno; fortalecer la Oficina Anticorrupción y complementar sus esfuerzos; consolidar mecanismos idóneos de recuperación de activos provenientes de la corrupción y establecer un sistema de protección de testigos que denuncien de buena fe hechos de corrupción; mejorar la transparencia del régimen de contrataciones públicas, e impulsar la incorporación del sistema acusatorio en el Código Procesal Penal.

Las propuestas enumeradas no pretenden cerrar la discusión sobre las principales líneas de acción en materia de transparencia de los asuntos públicos. Por el contrario, aspiran a enriquecer el debate electoral y a acercarle al futuro Presidente una agenda de gobierno política y económicamente viable.

Atentamente,

Diagnóstico

Pese a que desde la sanción de la Ley de Ética Pública (1999) se implementaron algunas iniciativas, los niveles de corrupción se mantuvieron prácticamente estables de acuerdo a lo que reflejan los índices de percepción de la corrupción más difundidos. Desde esa fecha, el país no experimentó evolución en términos absolutos y se ubica en una muy mala posición en términos relativos en el contexto regional en general y en relación con nuestros vecinos en particular. **El Índice de Percepción de la Corrupción 2010 de Transparencia Internacional ubica a la Argentina en el puesto 105 sobre 178 a nivel mundial**, lejos de países vecinos con mejor calificación como Chile y Uruguay. Nuestro país está estancado en calificaciones similares desde hace años.

Esta situación también se refleja en el **Barómetro Global de la Corrupción 2010**, también de Transparencia Internacional, que indica que **el combate a la corrupción es una de las políticas públicas peor percibidas por la ciudadanía**.

La corrupción afecta la plenitud del sistema democrático al oscurecer las razones por las que los gobernantes toman las decisiones de gobierno, acrecienta la falta de credibilidad en el sistema político y la legitimidad de sus principales actores (partidos políticos y funcionarios), y limita los recursos destinados a la satisfacción de derechos humanos. La corrupción mina los niveles de crecimiento, incrementa los costos y lesiona la seguridad jurídica requerida para una actividad económica fértil, innovadora y capaz de atraer inversiones significativas, a la vez que distorsiona las decisiones de inversión al contemplar factores irregulares como el pago de sobornos.

Paralelamente, en la Argentina **no se sostuvieron con firmeza y perseverancia políticas orientadas a incrementar la transparencia en los asuntos públicos**. Esto constituye una afectación grave de los niveles de ciudadanía. El discurso sobre la corrupción durante los procesos electorarios es una constante, pero una vez en el gobierno, las políticas han sido erráticas y contradictorias, toda vez que afloran conflictos de intereses con las élites en el poder. En 2003, la Oficina Anticorrupción hizo una serie de propuestas, admitidas por casi todos los candidatos a las elecciones presidenciales de ese año. La mayoría de ellas, sin embargo, aún no ha sido concretada.

Este panorama de escasa transparencia afecta tanto al nivel federal de gobierno como a las jurisdicciones subnacionales (provincias y municipios), tal como hizo público en sus informes el Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción con sede en la Organización de Estados Americanos (OEA).

Revertir esta inercia y promover políticas de transparencia a lo largo y ancho del país es el gran desafío que espera al próximo Presidente. Algunas iniciativas de fortalecimiento de la capacidad institucional implementadas en 2003 se volvieron difusas y perdieron impulso. Una muestra de este fenómeno es el estancamiento en el que ha caído el Decreto 1.172/2003. La emisión de este decreto fue un gran avance en tanto reguló el derecho de acceso a la información en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional,

permitió desarrollar una red de funcionarios involucrados en la implementación de la normativa y posibilitó que se dieran los primeros pasos en los debates administrativos sobre lo que debe considerarse información pública. Lamentablemente, las debilidades del diseño institucional de esta herramienta y la falta de interés genuino en su aplicación se hicieron evidentes cuando se generaron cambios en los funcionarios responsables de su aplicación. Desde entonces, la implementación del decreto ha quedado sujeta al criterio de cada uno de los ministerios, organismos o instituciones públicas obligados a proveer información.

Por su parte, los organismos de control atraviesan un momento de debilidad particular, como lo evidencia la pérdida de iniciativa de los primeros años de vida del área de investigaciones de la Oficina Anticorrupción y el rol casi anodino que ha pasado a cumplir esta oficina, así como la poca repercusión de los informes de la Auditoría General de la Nación y la falta de publicidad de los informes de la Sindicatura General de la Nación (que hasta fines de 2009 se subían a la página web del organismo).

Otro aspecto a considerar es que, a más de 10 años de la ratificación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC), la Argentina aún carece de mecanismos de protección de testigos que denuncien actos de corrupción y de mecanismos de recuperación de activos. Esto es así, incluso, a pesar de las recomendaciones de la Organización de Estados Americanos (OEA, Mecanismo de Seguimiento de la CICC, Informe sobre Argentina).

A su vez, preocupa la opacidad en la utilización de fondos reservados por parte de los órganos de inteligencia y la escasa aplicación de sistemas de compra electrónica en el Estado argentino. A esto debe agregarse la demora en la resolución de hechos de corrupción y, en muchos casos, la falta de sentencias y sanciones, que no hace más que consolidar la percepción de impunidad para quienes cometen ilícitos en la función pública.

Políticas en marcha

En los últimos años varias iniciativas intentaron mejorar los estándares de transparencia imperantes, aunque en muchos casos con debilidades e incluso retrocesos.

Oficina Anticorrupción (OA). Creada en 1999, fue un gran paso y se consolidó como el centro de gravedad de la política de transparencia. Introdujo un sistema informatizado de declaraciones juradas patrimoniales integrales de funcionarios públicos nacionales, cuyo seguimiento y publicidad se mantuvo como una política pública consolidada más allá de los vaivenes institucionales. A su vez, la OA desarrolla el control preventivo de conflictos de intereses, es responsable de la aplicación de la Ley de Ética Pública en el ámbito del Poder Ejecutivo y lleva adelante el Plan Provincias, que involucra aspectos de capacitación e intercambio de experiencias con las jurisdicciones subnacionales.

Decreto 1.172/2003. Esta norma reglamenta dentro del Poder Ejecutivo diferentes instrumentos a favor de la transparencia. Entre ellos, el derecho de acceso a la información pública y la publicidad de las agendas de los funcionarios para transparentar la gestión de intereses. Ambos mecanismos fueron aplicados con avances y retrocesos en los últimos años.

Regulación del derecho de acceso a la información. En septiembre de 2010 el Senado dio media sanción a un proyecto de ley que extendería los estándares en la materia a los otros poderes del Estado nacional, aunque la Cámara de Diputados aún no avanzó en la iniciativa. La Argentina no cuenta entonces con una ley nacional de acceso a la información pública. A su vez, ya son 12 las jurisdicciones que poseen una norma específica sobre la cuestión (dos decretos y diez leyes).

Creación de oficinas de transparencia e investigación de hechos irregulares en los Ministerios de Defensa y de Seguridad. Se apostó a una estrategia innovadora para reforzar el control de la corrupción en un Ministerio específico, el de Defensa, que luego fue imitado por el Ministerio de Seguridad.

Contrataciones públicas. A partir de 2007 se implementó un sistema de compras electrónico (SECOP) y una plataforma en Internet (www.argentinacompra.gov.ar), de utilización obligatoria para contrataciones directas de trámite simplificado (es decir, por montos menores a \$10.000).

Foros internacionales y convenciones contra la corrupción. El país mantuvo una participación activa en los diversos foros internacionales y en los mecanismos de seguimiento de las convenciones contra la corrupción de las que es parte.

Grandes dilemas

¿Más transparencia compromete la eficiencia?

Suele argumentarse que una mejora en los niveles de transparencia reduce los niveles de eficiencia en la administración de la cosa pública. Desde este enfoque, los mecanismos de rendición de cuentas, al exigir el cumplimiento de ciertos requisitos y procesos, dificultan sus posibilidades de brindar respuestas oportunas a las demandas de la sociedad. Sin embargo, la realidad argentina demuestra que **importantes niveles de opacidad no van acompañados de una administración eficaz**, sino más bien todo lo contrario.

Mejoras en los niveles de transparencia, además de implicar una mayor calidad democrática y de mejorar las posibilidades de participación, contribuyen a una mayor eficacia y eficiencia. Esto es así, en la medida en que se evitan trabas que suelen utilizarse precisamente para obtener beneficios irregulares.

Altos niveles de transparencia y de eficacia son plenamente compatibles. Y, además, incrementan la legitimidad del desempeño del Estado. Así lo demuestra, por ejemplo, la inclusión de políticas de transparencia en la implementación de planes sociales de gran envergadura en países vecinos como el Plan Familias en Brasil y el Oportunidades en México. No hace falta salir de nuestro país para comprobar este argumento: la experiencia de la propia Oficina Anticorrupción, que supo intervenir activamente en procesos de contrataciones públicas, demostró que mayores niveles de transparencia mejoran el funcionamiento y los resultados de las actividades desarrolladas.

¿Quién debe liderar la política anticorrupción en un régimen presidencialista?

Todavía aflora en los debates públicos y también como mecanismo de defensa de los gobiernos para justificar su inacción o para mantener en sus cargos a funcionarios sospechados, el latiguillo de remitirse a los pronunciamientos de la Justicia. Este dilema se asocia, por otro lado, a los **dos grandes paradigmas de lucha contra la corrupción: la persecución y la prevención.**

Hoy en día, sin embargo, **existe consenso entre los especialistas en que las políticas de prevención deben ocupar un lugar fundamental para el desarrollo de estrategias de intervención eficaces.** Esto es así por su impacto sistémico, algo que es especialmente importante en escenarios donde el fenómeno de la corrupción es endémico y extendido, y deben trascenderse las respuestas específicas y acotadas a casos particulares. Estas estrategias necesitan de políticas públicas proactivas. Y, para que sean exitosas, el actor privilegiado para impulsar acciones preventivas es el Poder Ejecutivo. **Una administración no puede desentenderse de la planificación y el desarrollo de políticas públicas anticorrupción y pro transparencia.** La respuesta de la Justicia sólo tiene lugar respecto de los casos detectados, y su rol sistémico y de prevención es muy limitado e insuficiente.

¿Cómo compatibilizar federalismo, mayor control de la corrupción y la promoción de estándares de transparencia en todo el país?

La adopción de estándares adecuados constituye un compromiso asumido por el Estado argentino frente a la comunidad internacional y las obligaciones emergentes de los pactos firmados por el país involucran a todos los niveles estatales. Sin embargo, **el desarrollo de políticas anticorrupción y las funciones de control son de jurisdicción provincial.** Pese a esto, es improbable que se puedan reducir los niveles de corrupción a nivel nacional sin un avance en paralelo en cada una de las provincias, dado que el objetivo es erradicar prácticas extendidas en todo el país asociadas a la forma de hacer política.

Un avance en el ámbito provincial, por otro lado, requiere del apoyo y el acompañamiento de los órganos especializados que existen en el ámbito federal. Por este motivo, **es necesario acercar a las provincias entre sí y con el Estado nacional,** para promover el intercambio de experiencias, y un real protagonismo provincial y local en la materia. **El Estado nacional tiene que impulsar la adopción de estándares adecuados a nivel provincial.** Para ello, puede utilizar incentivos positivos y negativos, que podrían estar incluidos transversalmente en políticas sectoriales de alcance nacional. Un Presidente que apunte a implementar políticas de transparencia tiene la oportunidad de explorar iniciativas originales como la coordinación de esfuerzos en los diferentes niveles estatales o la creación de instituciones federales para el desarrollo de la agenda anticorrupción.

¿Cuáles son los grados de independencia y de diseño institucional deseables para los órganos de control?

Tanto la Convención Interamericana (CICC) como la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC) han destacado **la relevancia de contar con órganos de control superior para prevenir, detectar, sancionar y erradicar prácticas corruptas.** La CNUCC avanza en la definición de las características que estos órganos deberían tener y exige a los Estados Parte otorgar “...al órgano o a los órganos (...) la independencia necesaria, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, para que puedan desempeñar sus funciones de manera eficaz y sin ninguna influencia indebida. Deben proporcionárseles los recursos materiales y el personal especializado que sean necesarios, así como la capacitación que dicho personal pueda requerir para el desempeño de sus funciones”.

Dado que las convenciones son contundentes en lo que se refiere a la independencia de los órganos de control, uno de los mayores desafíos es identificar el diseño institucional más apropiado para el desarrollo de una política de transparencia y para el ejercicio de la función de control.

La búsqueda del diseño institucional más adecuado derivó, en algunos casos, en arreglos institucionales complejos y confusos. Como correlato, es difícil vehicular los consensos políticos generados en el ámbito parlamentario y se generan fallas en la creación de los organismos. Esto ocurrió con la Comisión Nacional de Ética Pública que, a más de 10 años de sancionada la Ley de Ética en la Función Pública, sigue sin constituirse.

Ambas convenciones contemplan la posibilidad de que exista un órgano o varios órganos de control superior, y dejan abierto el camino para que cada Estado establezca cuál es el diseño institucional más idóneo para la prevención, detección y sanción de los casos de corrupción en su territorio. En **un sistema republicano de división de poderes, un sistema de control y de prevención puede requerir de diversos órganos con distintos grados de independencia** y funciones, que deben complementarse armónicamente para ejercer un control eficaz y recíproco. De esta forma, es posible evitar que la neutralización de un órgano implique la neutralización de una función.

Un esquema adecuado debe combinar órganos externos y órganos internos de control de la administración, y contar con un Poder Ejecutivo que protagonice la política integral anticorrupción. A este efecto, no sólo debe garantizar un activo desempeño de los órganos internos de control –y dotarlos de recursos humanos y financieros suficientes–, sino que también debe respetar la división de poderes y evitar toda intromisión en el desempeño de los órganos de control externo.

La principal responsabilidad del Presidente en esta materia pasa por asegurar el funcionamiento eficaz y la independencia técnica de los órganos de control interno, especialmente de la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) y la Oficina Anticorrupción (OA). Para ello, debe concentrarse en transparentar sus decisiones y procedimientos. Esto mismo aplica respecto de la Unidad de Información Financiera (UIF) y demás organismos que de él dependen.

Propuestas

1

Promover e implementar una ley de acceso a la información pública, mejorar la gestión de información en manos del Estado y adoptar iniciativas de transparencia activa.

Una norma de acceso a la información es la piedra fundamental de una política de transparencia estatal y, en las condiciones actuales, es una política de fácil y rápida concreción. El Poder Ejecutivo avanzó en la regulación del derecho a saber mediante el Decreto 1.172/2003, al igual que ocurrió en gran parte de las provincias que regularon el ejercicio de este derecho mediante leyes o decretos. El Congreso de la Nación aún

no sancionó una legislación comprensiva en la materia. Sin embargo, esto puede ser revertido en poco tiempo: al momento de escribir este Memo, la Cámara de Diputados tenía bajo análisis la media sanción que el Senado dio a un proyecto que recoge los principales estándares internacionales sobre el tema, reflejados en la Ley Modelo Interamericana de la Organización de Estados Americanos (OEA).

No obstante, la experiencia internacional y nacional demuestra que **la sanción de una norma por sí sola no garantiza su efectiva implementación**. Una política de acceso a la información requiere la puesta en práctica de una serie de medidas para garantizar la producción, sistematización, archivo y gestión de la información.

Como premisa, las normas por crearse y la implementación de toda política de acceso a la información pública deben **respetar los lineamientos establecidos por la ley modelo elaborada por la OEA**. A su vez, en la ejecución debe ponerse en práctica el principio de “máxima divulgación”, conforme al cual se presume que toda información es pública. Como correlato, deben limitarse aplicaciones excesivas y abusivas del elenco de excepciones, como por ejemplo las consagradas en materia de protección de datos personales. En particular, recomendamos las siguientes políticas:

- **Sancionar la ley de acceso a la información** que aguarda tratamiento en la Cámara de Diputados de la Nación.
- **Hasta que se logre la sanción de la ley, recuperar la iniciativa del Decreto 1.172/2003 mediante la consolidación de la autoridad de aplicación y del organismo receptor de denuncias por incumplimiento**. La experiencia en la implementación de este decreto permitió avanzar en una red de enlaces jurisdiccionales que podría ser revitalizada para capitalizar la experiencia y el conocimiento acumulados. A su vez, recomendamos que la autoridad de aplicación emprenda una campaña activa de difusión para promover un mayor conocimiento y ejercicio del derecho a saber entre la ciudadanía, y que realice actividades de capacitación permanentes que permitan difundir la normativa dentro de la administración y mantener actualizados sobre las novedades en materia de interpretación y jurisprudencia a los principales responsables de su implementación. También es recomendable que los sujetos obligados por la normativa avancen en medidas de transparencia activa.
- **Coordinar acciones con otros organismos vinculados con la gestión de información, como el Archivo General de la Nación y la Dirección Nacional de Protección de Datos Personales**. La coordinación interinstitucional facilita el establecimiento de sentidos compartidos al interior de la administración sobre lo que se considera información pública, siempre bajo el respeto de los estándares internacionales en la materia.
- Siguiendo los lineamientos de transparencia activa establecidos en la ley modelo y a partir de los estudios realizados por CIPPEC sobre la gestión de subsidios, sugerimos **crear una página web que concentre la información de todos los organismos públicos que otorgan subsidios a personas, organizaciones civiles y empresas**. En dicha página deberían figurar:
 - **Todos los subsidios que otorga cada organismo**, con especificaciones sobre las condiciones para calificar como beneficiario y los procedimientos de acceso.
 - **Montos y beneficiarios de cada subsidio** desde su creación.
 - **Datos de los receptores de subsidios**, especialmente en caso de ser empresas u organizaciones civiles, para poder establecer su existencia, actividad e identidad.

Para complementar estas políticas, sugerimos adoptar las siguientes **medidas concretas**:

- Restablecer de inmediato la publicación de los informes de auditoría de la SIGEN en la página web institucional.
- Que la AFIP deje sin efecto los criterios que traban el acceso a información impositiva por parte de los fiscales del Ministerio Público y de la Oficina Anticorrupción.
- Regularizar, mediante el correspondiente concurso, la situación de la Dirección Nacional de Protección de Datos Personales, en la que el nombramiento del Director se extendió en el tiempo por meras resoluciones administrativas. Revertir esta irregularidad es importante porque la opinión de esta Dirección aporta criterios restrictivos en materia de acceso a la información al invocar de manera impropia la protección de datos personales.
- Restringir el espectro de los secretos bancario, profesional y bursátil, de modo que no sean oponibles a las investigaciones de los fiscales y la Oficina Anticorrupción.
- Que la Superintendencia de Seguros de la Nación actualice la información referente a pólizas de seguro vigentes en las aseguradoras (esto hoy no ocurre), dado que es información vital para las investigaciones de corrupción y de enriquecimiento ilícito.
- Reformar los niveles de secreto de la Secretaría de Inteligencia a fin de prevenir abusos, y establecer un sistema de auditoría interna que esté sujeto a reglas de secreto pero que conserve independencia suficiente como para cumplir con su papel.
- Implementar las mejoras en materia de intercambio de información entre órganos dependientes del Poder Ejecutivo que viene reclamando el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI). Para ello, hay que reformar la Unidad de Información Financiera (UIF) para que incremente sus posibilidades de combatir el lavado de dinero.

La disponibilidad y accesibilidad de la información pública debe constituir la base de una gestión transparente y el Presidente tiene que prestar especial atención a esta cuestión, cuya extensión y límites constituyen hoy el centro de encendidas discusiones en todo el mundo.

2

Desarrollar un Plan Federal Anticorrupción para promover, mediante acuerdos con las provincias, la adopción de estándares de transparencia comunes y el establecimiento de órganos anticorrupción independientes.

El Gobierno nacional no puede desentenderse de los pobres estándares de transparencia que imperan en gran parte de las provincias. De hecho, las convenciones internacionales en materia de lucha contra la corrupción obligan a todos los niveles estatales del país y siendo el Gobierno nacional el encargado de las relaciones internacionales, le corresponde impulsar su cumplimiento.

En consecuencia, es responsabilidad del Poder Ejecutivo **impulsar políticas activas, facilitar incentivos económicos y brindar apoyo técnico** a los gobiernos y órganos provinciales para que adopten estándares de transparencia y combatan la corrupción.

Un plan federal anticorrupción debería apoyarse en un **Consejo Federal de Transparencia y Combate a la Corrupción** con capacidad para coordinar, consensuar y articular las políticas nacionales de transparencia y lucha contra la corrupción. Este plan debería implicar un compromiso mínimo por parte de las provincias para: (a) la puesta en vigencia de una ley de ética en la función pública que incluya la regulación de declaraciones juradas públicas y el control de conflictos de interés de acuerdo a lo establecido por las convenciones anticorrupción; (b) la adopción de una ley de acceso a la información que se ajuste a lo establecido por la ley modelo de la OEA, y (c) la sanción de una ley de contrataciones públicas transparentes que siga los lineamientos generales establecidos por las convenciones anticorrupción.

Este plan debería ser acompañado por la constitución de un Registro Nacional de Sociedades y de un Registro de la Propiedad Inmueble Nacional o, al menos, por la unificación de la información en una base de datos única. La falta de información unificada a nivel nacional posibilita el encubrimiento de hechos de corrupción.

3

Fortalecer el rol de la Oficina Anticorrupción: ampliar sus facultades, definir un mecanismo objetivo de selección de sus autoridades y sujetarlas a un mandato fijo y contracíclico, y establecer oficinas complementarias en los Ministerios o dependencias más sensibles.

Es clave reactivar el funcionamiento de la Oficina Anticorrupción (OA) para que retome el impulso de sus primeros tiempos y potencie su rol preventivo y de control. El plan de fortalecimiento debería realizar las **siguientes actividades**:

- **Mantener las facultades de investigación de la OA.** Estas facultades son fundamentales para evitar la exclusividad en materia de investigación de jueces y fiscales del Ministerio Público que puedan incentivar su captura, neutralización o desactivación, tal como viene ocurriendo en nuestro país en el reducido fuero federal ante el que tramitan todas las causas de corrupción de funcionarios nacionales. Estas facultades deben privilegiar su enfoque interno y administrativo, y complementarse con una reforma sustancial del régimen disciplinario que abandone sus aspectos inquisitivos y favorezca la rapidez en el trámite. A su vez, sugerimos confiar la instrucción de los sumarios administrativos más importantes a una nueva área a crearse en la Oficina Anticorrupción.
- **Crear dentro de la OA un área con facultades para promover la recuperación de activos provenientes de la corrupción.** Esto implicaría dotar a la administración de un órgano especializado que asuma un rol activo para la promoción de acciones de recuperación, aquí y en el exterior, que permitiría de una vez cubrir el vacío existente en la actualidad.
- **Establecer criterios objetivos para la selección de las autoridades de la OA.** Ya sea por una ley o bien mediante un decreto, lo ideal sería reproducir los estándares y controles que el Decreto 222/2003 estableció para la designación de los jueces de la Corte Suprema de Justicia, y así privilegiar la selección en base a perfiles técnicos. Paralelamente, sugerimos fijar un mandato fijo y contracíclico de cinco años para que la designación de estas autoridades no se identifique con un gobierno en particular.

- **Reproducir en otros Ministerios y órganos relevantes del Estado la experiencia de las Direcciones de Transparencia Institucional constituidas en los Ministerios de Defensa y de Seguridad.** Estas experiencias demuestran que la cercanía con los hechos a investigar, siempre que exista voluntad política de avanzar contra la corrupción, arroja mejores resultados. En una primera instancia, se podrían establecer oficinas de esta naturaleza en el Ministerio de Planificación Federal, el Ministerio de Desarrollo Social, la Administración de Programas Especiales (APE), el PAMI y la ANSES.

- **Fortalecer la ubicación institucional de la OA.** En una primera instancia proponemos que la OA deje de estar en el ámbito del Ministerio de Justicia y pase a estar ubicada en la Presidencia de la Nación. Sin embargo, sugerimos que el próximo Presidente abra el debate sobre la mejor dependencia funcional posible para la OA. Al efecto, pueden evaluarse alternativas existentes en otros países, tales como que funcione como Secretaría o Ministerio del Poder Ejecutivo o bien como órgano dependiente del Congreso de la Nación, tal como ocurre por ejemplo en Cataluña.

4

Crear un mecanismo de protección y promoción de los denunciantes y testigos de buena fe de actos de corrupción en el ámbito estatal y privado.

La protección de *whistleblowers* es una de las herramientas fundamentales en la detección de hechos de corrupción y de otras irregularidades. Así lo consideran las convenciones anticorrupción, las que también impulsan la regulación de mecanismos de protección. Pese a este influjo, un proyecto de la Oficina Anticorrupción en la materia, que inclusive contó con un amplio debate por medio del mecanismo de elaboración participativa de normas, nunca llegó a sancionarse en el Congreso.

No es razonable esperar que se incrementen los actuales niveles de detección de actos de corrupción sin una iniciativa seria que resguarde la identidad de los denunciantes o los proteja de eventuales represalias. Esto es, **sin mecanismos serios de protección no hay incentivo alguno para que quienes conocen hechos de corrupción los denuncien**, sino más bien desincentivos asociados a los riesgos de los que el Estado luego no se hace cargo.

Esta cuestión tiene un **consenso unánime entre los expertos y su costo no es significativo**. La protección puede conferirse a organismos ya existentes, como la Oficina Anticorrupción, el Defensor del Pueblo o la Fiscalía de Investigaciones Administrativas, que deberían trabajar con otros organismos estatales según el caso.

5

Reformar el sistema de contrataciones públicas con el fin de incorporar nuevos procedimientos para la selección de contratistas.

La reforma del sistema de compras públicas debe apuntar a incorporar nuevos procedimientos de selección de contratistas. A este efecto, recomendamos:

- **Establecer la obligatoriedad de publicar y abrir a discusión los prepliegos en todas las licitaciones del Estado**, sean públicas o privadas (es decir, también cuando intervienen como oferentes personas o entidades expresamente invitadas por el Estado).

- **Adecuar los estándares a las pautas establecidas en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC).** Deben establecerse puntajes adicionales en las licitaciones a aquellas empresas que adopten reglas de *compliance* (conformidad) y estén sometidas a reglas generales y controles en esta materia (como por ejemplo, el Pacto Global de las Naciones Unidas y el World Economic Forum Partnering Against Corruption Initiative –PACI–).
- **Incorporar mecanismos de chequeo previo a las contrataciones** a fin de descartar empresas con antecedentes en materia de corrupción.
- **Mejorar sustancialmente el sistema electrónico de compras públicas** para extender su aplicación y exigir su cumplimiento.

Para que esta propuesta sea viable es indispensable reforzar la Oficina Nacional de Contrataciones, de modo tal que cuente con los recursos necesarios, jerarquía y facultades para sancionar a aquellos que incumplan las reglas imperantes en materia de contrataciones. A tal fin, deben apoyarse y acelerarse los procesos de transformación en marcha en esta Oficina.

6

Impulsar la incorporación del sistema acusatorio en el Código Procesal Penal, una reforma normativa que asegure la especialización en el ámbito del Ministerio Público y el respeto de la Constitución en la composición de la Auditoría General de la Nación.

Sin perjuicio de la independencia de los poderes, es responsabilidad del Poder Ejecutivo impulsar reformas normativas impostergables que traban el funcionamiento de la Justicia y facilitan la impunidad de graves casos de corrupción. Para ello, recomendamos:

- **Adoptar un nuevo Código Procesal Penal de la Nación que responda a un modelo acusatorio.** Andar este sendero no debiera ser particularmente difícil dado que ya existen proyectos disponibles; algunos de ellos, ya estudiados en el propio seno del Poder Ejecutivo y otros, en el Congreso de la Nación ([ver Memo Justicia](#)).
- **Promover una reforma de la Ley de Ministerio Público**, con el fin de: (a) consagrar áreas especializadas destinadas a la investigación de hechos de corrupción y otros fenómenos delictivos complejos, cuyas competencias y recursos estén establecidos con claridad en la ley; (b) contemplar límites institucionales a la figura del Procurador General de la Nación, así como la transparencia en el proceso de su designación, y (c) crear una policía judicial y cuerpos de peritos que dependan del Ministerio Público ([ver Memo Justicia](#)).
- **Adecuar la composición del consejo de la Auditoría General de la Nación a los mandatos constitucionales.** Es decir, garantizar una mayoría de miembros que no responda al color político del Poder Ejecutivo y, a su vez, disminuir razonablemente los mandatos de los integrantes de este cuerpo.

Viabilidad

La mayor parte de las propuestas que impulsamos pueden ser implementadas directamente por el Presidente y, casi en su totalidad, promovidas y lideradas desde el Poder Ejecutivo. Para ello, en primer lugar, es necesario recuperar una posición destacada para la Oficina Anticorrupción, el órgano anticorrupción del Poder Ejecutivo, como punta de lanza de estas políticas.

La inversión que daría factibilidad a estas medidas se relaciona estrictamente con la necesidad de **dotar a los organismos de los recursos humanos, económicos y tecnológicos** necesarios para desarrollar las actividades descriptas.

En cuanto a la **articulación con las provincias**, es posible desarrollar alianzas con autoridades especializadas de reciente creación en algunas provincias, que vienen desarrollando iniciativas en la materia, y con los órganos internacionales de financiamiento. Estas instituciones están ávidas de apoyar a un gobierno que se comprometa fuertemente con la agenda de transparencia y anticorrupción, dadas las sucesivas frustraciones desde el restablecimiento de la democracia.

La **articulación con organizaciones de la sociedad civil** debe ser también un insumo importante en la concreción de mecanismos de acceso a la información. **Las condiciones están dadas para poner en marcha rápidamente todos los ejes relativos al acceso a la información**, y así poner a nuestro país en sintonía con el resto de los de la región. **Luego, se podría avanzar en los demás puntos de la agenda.**

Si bien hay fuertes intereses en el mantenimiento de la situación imperante, que son aquellos que sacan tajada de la corrupción, la inercia y la inacción implican un costo para la democracia y para la imagen pública de la dirigencia política. Como decíamos al comienzo, un 77% de la ciudadanía identifica el retraso en la agenda anticorrupción con la falta de determinación de nuestros gobiernos por revertir una tendencia preocupante. Es de esperar que gran parte de ellos celebre el advenimiento de una nueva etapa, con más apertura y más transparencia. Nuestra población festejó los avances en el ámbito de los derechos humanos y seguramente acompañe la hora de la transparencia.

El Programa de Transparencia agradece los comentarios de **Manuel Garrido**, investigador asociado de CIPPEC.

Este Memo para el futuro Presidente/a se realizó como parte del proyecto Agenda presidencial, un aporte de CIPPEC y otras organizaciones para mejorar el debate electoral y las políticas públicas clave del país. Forma parte de una serie de documentos que sintetizan más de 50 políticas para consolidar los avances de los últimos años y renovar la agenda de políticas estratégicas para el crecimiento con equidad de la Argentina.

Comité ejecutivo: Fernando Straface, Director Ejecutivo • Laura Zommer, Directora de Comunicación • Axel Rivas, Director de Educación | Edición de contenidos: Carolina Nahón, Coordinadora de Publicaciones | Coordinación ejecutiva: Francisco Resnicoff | Desarrollo de la plataforma: Julián Bersano, Director de Tecnología | Edición de contenidos web: Dolores Arrieta, Coordinadora de Comunicación | Asistencia general: Soledad Zárate | Diseño: ZkySky | Fotos: Archivos Clarín y La Nación

IMPRESO EN ABRIL DE 2011

Otros Memos de
Agenda presidencial:

Educación, Salud, Protección Social, Seguridad Social, Política Fiscal, Política Monetaria, Integración Global, Transporte, Energía, Justicia, Seguridad, Desarrollo Sustentable, Jefatura de Gabinete y Procesos Electorales



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.

CIPPEC



políticas públicas
public policies

Av. Callao 25, 1° C1022AAA, Buenos Aires, Argentina
T (54-11) 4384-9009 F (54-11) 4384-9009 interno 1213

info@cippec.org • www.cippec.org • www.agenda-presidencial.org