

CIPPEC^{PP}

ACUERDOS SOBRE TRANSPARENCIA EN EMPRESAS PÚBLICAS

El desafío de implementar la Ley N° 27.275
de Acceso a la Información Pública en las
empresas con participación estatal

Programa de Gestión Pública
Diciembre 2017

En CIPPEC proponemos políticas para el desarrollo con equidad y el fortalecimiento de la democracia argentina, que anticipen los dilemas del futuro mediante la investigación aplicada, los diálogos abiertos y el acompañamiento a la gestión pública.

Trabajamos por una sociedad libre, equitativa y plural, y por un Estado democrático, justo y eficiente, que promueva el desarrollo sostenible.

Hablemos de transparencia activa

En la Argentina, como en la mayoría de los países del mundo, las empresas públicas controlan grandes cantidades de recursos estatales y tienen un alto nivel de participación en sectores clave para el desarrollo socioeconómico. Sin ir más lejos, las empresas públicas argentinas administran el equivalente a un 1,8% del PIB en concepto de ingresos corrientes, reciben transferencias que representan el 6% del gasto público y emplean más de 120.000 trabajadores. Además, suelen crearse con el propósito de mejorar el acceso de la ciudadanía a servicios básicos por ende su actividad tiene un impacto directo sobre la calidad de vida de los ciudadanos.

Estas empresas son especialmente vulnerables a la corrupción o a la malversación de fondos y esto se acentúa por la ausencia de estructuras estatales de control. En este sentido, es fundamental que las empresas públicas desarrollen mecanismos de información, divulgación y transparencia orientados a satisfacer tanto las necesidades del Estado, de los reguladores y auditores, de los grupos de interés vinculados a la empresa, como de los ciudadanos.

La transparencia e integridad en las empresas públicas son dos cuestiones que debemos atender si queremos avanzar en políticas públicas que promuevan el crecimiento y la equidad, y que garanticen la provisión satisfactoria de servicios de calidad y un buen manejo de los fondos del estado.

La preocupación por la ética e integridad pública de los funcionarios ocupan cada vez más lugar en la agenda pública. El gobierno actual impulsó cuatro iniciativas orientadas a fortalecer la ética e integridad pública en las empresas públicas:

- El proyecto de reforma de la Ley de Ética en la Función Pública (N° 25.188, sancionada en 1999).
- El diseño e implementación de programas de integridad en las empresas (establecido en la Ley 27.401).

- Las propuestas de la "Red de empresas de propiedad estatal por la transparencia" promovida por la Oficina Anticorrupción, como la incorporación de códigos de ética, del monitoreo de los directorios y de una mayor regulación en las compras y contrataciones.
- Los Lineamientos de Buen Gobierno para empresas de participación estatal (Decisión Administrativa 85/2018), que promueven establecer altos estándares de transparencia y acceso a la información, y que el interés de la organización prevalezca sobre los intereses sectoriales o particulares.

Desde CIPPEC venimos estudiando cómo se implementan este tipo de propuestas y realizando recomendaciones para fortalecer las prácticas de buen gobierno. En diciembre de 2017, el Programa de Gestión Pública de CIPPEC organizó una mesa de trabajo sobre transparencia en empresas públicas con representantes de las empresas públicas y de los organismos gubernamentales a cargo de su supervisión y control. En particular, el diálogo se centró en la implementación de políticas de transparencia activa en el marco de la Ley N° 27.275 de Acceso a la Información Pública, sancionada en 2016.

Este conjunto de acuerdos recopila los principales consensos surgidos de esa mesa de trabajo como también los principales puntos de exposición, debate, y desafíos identificados. Este documento tiene el objetivo general de contribuir con el debate y los proyectos tendientes a profundizar la integridad en las empresas públicas.



Gonzalo Diéguez
Director del programa de Gestión Pública
CIPPEC

Sobre las empresas públicas

El ordenamiento de las empresas públicas es una de las cien prioridades que se propuso el gobierno en 2017, tras su primer año de gestión. Para esto, se desarrollaron tres pilares de acción:

1. La generación de información para el seguimiento de la gestión
2. El diseño de planes estratégicos
3. La institucionalización de procesos relativos al buen gobierno de las empresas públicas en el marco de los lineamientos de la OCDE

El primer pilar es un requisito imprescindible para la implementación de la transparencia: es necesario contar con información para poder publicarla. Con respecto a los procesos de buen gobierno, la divulgación y la transparencia son ejes centrales de su actuación.

La Ley N° 27.275 de Acceso a la Información Pública

La Ley N°27.275 sancionada en 2006 estipula que los tres poderes del Estado pongan a disposición de los ciudadanos la información sobre sus actividades y que faciliten su acceso de modo que puedan conocer cómo los gobernantes cumplen sus funciones y qué destino se le otorga al dinero público.

- **Sujetos obligados.** Las empresas públicas con participación estatal mayoritaria tienen que implementar correctamente la Ley de Acceso a la Información Pública.
- **Responsabilidad de aplicación.** Todos los sujetos obligados deben nombrar un responsable que garantice que se cumpla la ley de acceso a la información (Art. 30). Esto facilita el ejercicio del derecho para la ciudadanía, porque sabe a quién debe dirigir la solicitud.

- **Formato abierto.** La ley marca que la información debe ser divulgada en formatos abiertos y reutilizables (Art. 32). Un PDF no es un formato abierto, porque si se quiere utilizar el dato se dificulta.

- **La Agencia de Acceso a la Información Pública (AAIP).** La Agencia es organismo garante, pero no organismo de aplicación de la ley. No hay organismo de aplicación porque la ley es clara y taxativa. Las opiniones de la agencia son vinculantes. Es un órgano garante con opiniones vinculantes.

- **Consultas.** La Agencia no tiene como función resolver consultas concretas. Las dudas deben resolverlas cada empresa con su departamento jurídico a partir de lo establecido en la ley y los criterios orientadores que desarrolla la Agencia. Las empresas deberán contar con un responsable de acceso a la información pública que dirima junto al departamento de legales los puntos vinculados a la publicación de información.

- **Excepciones.** La información del Estado se presume pública y el secreto es la excepción. El acceso a la información es un derecho humano resguardado por la Constitución. Las excepciones son un elemento central de la ley de acceso a la información y deben estar bien aplicadas. Una de las tareas de la Agencia es analizar si correspondió o no aplicar una excepción.

- **Información sensible.** Si la documentación a publicar contiene información sensible o protegida por algunas de las excepciones, la ley prevé la posibilidad de utilizar tachas para aquello que no es público o se considere que afectaría el desarrollo estratégico de la empresa. Se pueden utilizar las tachas como mecanismo de resguardo ante la existencia de información sensible, confidencial o secreta que haya sido clasificada por alguna norma propia como tal antes del pedido de acceso a la información.

- **Duplicación de información.** Si la información ya se encuentra publicada en otro organismo público (por ejemplo, estructura orgánica en el Mapa del Estado, DDJJ en Oficina Anticorrupción, informes de auditoría en SIGEN o AGN), se pueden colocar hipervínculos en los sitios de las empresas públicas, que redirijan a los sitios web de los organismos que publican información específica. El objetivo es facilitar el acceso al ciudadano, que naturalmente se dirigirá al sitio web de la empresa si desea buscar información sobre la misma.

Sobre la implementación de la Ley N° 27.275 en relación a las empresas públicas

Si bien las empresas públicas utilizan recursos públicos para la provisión de bienes y servicios, por su naturaleza jurídica responden, en algunos aspectos, al derecho público y en otros, al derecho privado. A su vez, algunas de ellas enfrentan competencia en sus respectivos mercados. Por esto, constituyen uno de los casos más desafiantes en materia de acceso a la información. A continuación se exponen las principales consideraciones y acuerdos sobre los tipos de información más relevantes y a la vez más sensibles en el funcionamiento de estas empresas.

Estructura orgánica, nómina de autoridades y actas de directorio

- La inclusión de las discusiones dentro de las actas puede desincentivar su publicación. También puede limitar que se traten los temas de manera abierta en las reuniones. Por este motivo, sería conveniente que las actas sólo incluyeran las decisiones tomadas.
- Al momento de publicar información sobre las actas de directorio se debe considerar si la empresa enfrenta competencia en sus mercados, ya que en ese caso hay información estratégica que puede ser considerada confidencial.
- Es importante establecer un formato común con los campos de información que deben publicarse sobre las actas de directorio. Por ejemplo: fecha de la reunión, participantes, decisiones tomadas.

- En algunas empresas aún no están designados los directorios conforme a las leyes. Por lo tanto, no sólo se trata de un problema de información, sino directamente de la conformación de las autoridades. Debería informarse los cargos vacantes.
- La OCDE plantea que debe quedar claro quién nombra a los directores de las empresas públicas. Esto no quiere decir que represente solo a quien lo nombró. El director representa a la empresa, no al organismo que lo designa.

Declaraciones juradas y remuneraciones

- La Ley 26.857 de Ética en la Función Pública obliga a todos los funcionarios o empleados a presentar declaraciones juradas (DDJJ) patrimoniales y a publicarlas. La ley alcanza a todos aquellos empleados con categoría o función no inferior a la de director o equivalente de la Administración Pública Nacional, centralizada o descentralizada e incluye expresamente a las empresas públicas. No hay un marco legal contundente en cuanto a los directores que no fueron designados por el Estado en las empresas mixtas, ni en cuanto a los gerentes.
- En las empresas públicas todas las remuneraciones deberían ser públicas. La Ley de Acceso a la Información Pública establece que deben divulgarse las escalas salariales. Esto incluye todos los componentes y subcomponentes de los salarios totales correspondientes a todas las categorías de empleados, funcionarios, consultores, pasantes y contratados (Art. 32, inc. d).
- Hay empleados que deben presentar declaraciones juradas por las funciones que cumplen aunque se rijan por la Ley de Contrato de Trabajo.
- Se podría poner un hipervínculo a la página de la Oficina Anticorrupción donde se publican las declaraciones juradas de los directores de las empresas públicas.

Estados financieros y memoria anual

- Las normas de la OCDE establecen que se deben publicar los estados financieros, dictámenes de auditoría y avales del Estado. Así, cada empresa debería tener en su sitio web los estados financieros publicados.

En el futuro cercano, sería ideal que existiera un portal único que reuniera la información de todas las empresas. En la actualidad los estados financieros están muy demorados, por ende la información no es oportuna y se vulnera el espíritu de la ley.

- La Resolución 152 de SIGEN establece que los estados financieros son confidenciales.

- Es probable que la forma de presentación del presupuesto de las empresas difiera de otros organismos públicos, y que no esté homogeneizada. Lo recomendable en esos casos no es necesariamente adaptar la información, sino establecer equivalencias.

- En algunos casos, los estados financieros son escaneados y subidos al sitio web de la empresa una vez al año. Esto no es un formato abierto y abrirlos supone una mayor dificultad.

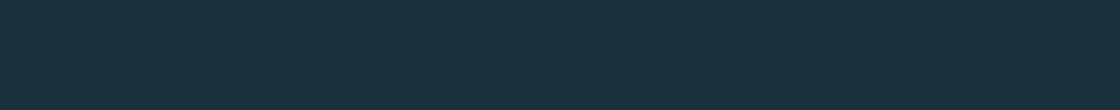
Compras y contrataciones

- Los proveedores de algunas empresas exigen pautas que se contradicen con las normas de publicidad de la información. Si se elimina una cláusula de confidencialidad aumenta el precio que establece el proveedor. Estas barreras incrementan los costos y hacen menos eficientes a las empresas.

- Las empresas públicas solicitan que se ponderen criterios de mercado y competitividad al momento de obligar la publicación de información sobre sus compras y contrataciones.
- La Jefatura de Gabinete de Ministros debe estandarizar la información y el formato con que las empresas públicas deben publicar información sobre compras y contrataciones

Principales acuerdos para implementar estándares de transparencia en las empresas públicas

- Funciones. Se deben publicar las funciones que tiene el directorio y cada una de las gerencias.
- Nómina de autoridades. Se deben publicar no sólo los nombres de los directores sino también los antecedentes laborales y el organismo que los nominó.
- Actas de directorio. Se propone una versión de transparencia activa que publique las decisiones y resultados del debate, pero que proteja la deliberación.
- Declaraciones juradas. Los directores designados por el Estado son funcionarios públicos y deben publicar sus DDJJ patrimoniales pues están obligados por la Ley de Ética Pública.
- Remuneraciones. Los directores deben publicar sus remuneraciones de manera individual y no el agregado de todo el directorio. Se deben publicar las escalas salariales correspondientes a todos los empleados de las empresas.
- Estados financieros. La información deberá ser publicada de manera actualizada, clara y abierta. Los estados financieros incluyen las transferencias del Estado, pero éstas deberían ser mostradas por separado.
- Compras y contrataciones. La ley es muy amplia y alude a todas las compras y contrataciones sin establecer montos mínimos. Para dirimir estos puntos, la Agencia debe establecer criterios de aplicación respecto a qué compras y contrataciones son alcanzadas por la Ley.

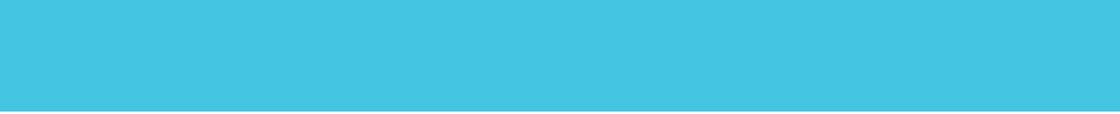


Si desea citar este documento: CIPPEC. (diciembre 2017). *Acuerdos sobre transparencia en empresas públicas*. Buenos Aires: CIPPEC.

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

Las **publicaciones de CIPPEC** son gratuitas y se pueden descargar en www.cippec.org CIPPEC alienta el uso y la divulgación de sus producciones sin fines comerciales.

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, y Estado y Gobierno**, a través de los programas de Educación, Protección Social, Instituciones Políticas, Gestión Pública, Monitoreo y Evaluación, Desarrollo Económico y Ciudades.



CIPPEC^{FP}
www.cippec.org



/CIPPEC.ORG



@CIPPEC



/fcippec

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