

**Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ)**

**PLAN DE ACCIÓN GENERAL DE POLÍTICAS DE TRANSPARENCIA**  
**PARA LA PROVINCIA DE MENDOZA**

## **I. INTRODUCCIÓN**

### **1. Consideraciones generales**

En el presente documento presentaremos las propuestas de un Plan de Acción General (PAG) de promoción de políticas y acciones tendientes a incrementar la transparencia en la dinámica institucional de la Provincia de Mendoza, de acuerdo con los términos de referencia del convenio suscripto entre la Oficina Anticorrupción de la República Argentina (OA) y la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) con fecha 10 de agosto del corriente año.

El diseño del PAG se basó en la información relativa a la situación provincial suministrada por el Informe Diagnóstico Provincial (IDP), la proporcionada por la contraparte provincial durante la ejecución del proyecto y la recolectada durante la visita del coordinador del equipo a la capital provincial.

Sobre esa base informativa se identificó y explicitó el contexto institucional estructural sobre el que debería incidirse a fin de promover cambios significativos –a corto (1/6 meses), mediano (6/24 meses) y largo plazo (más de 24 meses)– en las situaciones y dinámicas cuya existencia desfavorece el avance y profundización de políticas de transparencia, así como los posibles condicionantes generales e idiosincrásicos de la cultura pública provincial –más allá de los asociados específicamente con el propio interés de los actores involucrados, la escasez de recursos, etc.–, que condicionarían de manera particular las posibilidades de implementación de estrategias generalmente recomendadas en los estudios especializados sobre políticas de transparencia al contexto particular de la provincia.

Paralelamente, una parte del equipo de trabajo fue identificando, seleccionando y ponderando en general y en abstracto diversas herramientas, mecanismos e iniciativas generalmente recomendadas para promover políticas

de transparencia, y otro grupo discutió su encaje general con el contexto provincial y las dinámicas institucionales, a partir de lo cual se generó un primer documento preliminar para su discusión con la contraparte provincial y la OA.

Los resultados de la discusión fueron luego procesados y reconsiderados por el equipo de trabajo y, a través de ese proceso, se formularon los lineamientos que finalmente le otorgarían el perfil definitivo al PAG, incorporando la dimensión de prioridades, asignadas en tres niveles (imprescindible, importante/autónoma, importante/complementaria). Las medidas también fueron ponderadas en base a una consideración de factibilidad que funcionó como un criterio decisivo de “veto” –el cual será explicado más adelante–, en particular teniendo en cuenta el “condicionante idiosincrásico” –también descrito más adelante– en el entendimiento de que dicha ponderación específica y definitiva sólo deberá y podrá ser realizada por la contraparte provincial.

## **2. Criterios prácticos de definición de las herramientas del PAG**

Las herramientas que contienen el PAG fueron definidas también sobre la base de los siguientes criterios prácticos:

a) *Necesidad de incluir propuestas de largo plazo*: Tal como se explicó anteriormente, las herramientas de transparencia y control de corrupción seleccionadas son implementables en la provincia de Mendoza. Sin embargo, de acuerdo a las circunstancias políticas, económicas y sociales actuales y al grado de complejidad que conllevan, algunas de ellas tienen mayor factibilidad de aplicación en el corto o mediano plazo que otras. Las que resultan entonces sólo propuestas de largo plazo por la dificultad actual de implementación no han sido descartadas, pues constituyen, a nuestro criterio, un norte hacia el que debe guiarse un proyecto de transparencia y control de corrupción serio y sostenido en el tiempo. Es en ese sentido que nos parece importante la

existencia de un documento que contenga propuestas de corte "ideal" para que, en su caso, pueda ser utilizado por cualquier actor provincial que tenga voluntad de trabajar a partir de ellas.

b) *Utilización de instituciones existentes o creación de instituciones que no demanden excesivos recursos:* En líneas generales, pero sobre todo en el corto y mediano plazo, se buscó el aprovechamiento de instituciones existentes; sin embargo, en algunas situaciones las propuestas incluidas tienen que ver con la creación de instituciones específicas. En estos casos, esta decisión tiene que ver con que su inclusión dentro de una propuesta integral se justifica, en primer lugar, en la imposibilidad de modificar instituciones existentes para aprovecharlas y, en segundo lugar, en nuestro convencimiento de que siempre produce buenos resultados darle a la ciudadanía firmes signos de que se intenta ganar en transparencia y avanzar en la lucha contra la corrupción. De todas formas, ello no implica necesariamente que se deban destinar recursos totalmente nuevos, sino que pueden efectuarse reordenamientos de recursos humanos y materiales de las agencias que pierdan alguna de sus potestades a través de las reformas que se consideren necesarias. Las reformas permitirán modificar las características estructurales de las instituciones como, por ejemplo, la forma de elección de sus directivos y el grado de autonomía respecto de los órganos controlados.

c) *Ampliación de los ámbitos de implementación:* El PAG tiene como ámbitos de implementación específica a los poderes y actores sobre los que se basó el IDP. De todas formas, se han elaborado también recomendaciones generales para ámbitos sobre los que no se explicitaron –o se lo hizo parcialmente– los problemas de transparencia y control de corrupción o se lo hizo parcialmente. Hemos adoptado esa estrategia respecto de esos ámbitos debido a que forman parte importante de lo que debiera ser una reforma de carácter integral. En esos casos, se han propuesto herramientas amplias basadas en problemas generales que muestra la cultura política, económica y jurídica del país. Debe aclararse que estas propuestas formaron parte de las

deliberaciones mantenidas con la contraparte provincial en la discusión del PAG preliminar.

### **3. La reforma constitucional y su vinculación con el PAG**

1. Varias de las propuestas que fueron parte de la discusión general sobre medidas estructurales que debían adoptarse para mejorar el sistema institucional de la provincia integran el proyecto de reforma de la Constitución. Este proceso se encuentra en la siguiente etapa:

Para la reforma de la Constitución, la provincia dispone de un sistema con las siguientes etapas:

a) Declaración de la necesidad de la reforma por ley.

b) Sometimiento de la ley de necesidad de reforma a la ciudadanía para que se pronuncie a favor o en contra de la convocatoria de una Convención Constituyente. En caso de aprobarse la ley, el referéndum se efectuaría en la próxima elección de diputados (en octubre de 2005). Para que se apruebe la convocatoria, la Constitución exige "el voto afirmativo de la mayoría de los electores de la Provincia". Debe recordarse que en el fallo: "Unión del Centro Democrático y Ots. c/Gobierno de la Provincia de Mendoza s/ Acción de Inconstitucionalidad", la Suprema Corte fijó el criterio de que la palabra "electores" debe entenderse como sinónimo de "empadronados", es decir, todos los inscriptos en el padrón habilitados para el acto comicial. Por tanto, para considerar que el referéndum es favorable a la reforma de la Constitución deben computarse por la afirmativa, más de la mitad de los votos de los empadronados. Los votos de quienes no votaron y los votos en blanco deberían ser considerados negativos.

c) Convocatoria a una Convención Constituyente por decreto una vez superados los dos pasos anteriores. Una vez puesta en funcionamiento, esta Convención abre la segunda etapa como "Constituyente" y tiene un año para desempeñar su función.

2. Que el proyecto de necesidad de la reforma impulsado por el Poder Ejecutivo incluya algunos mecanismos de buen gobierno, control de corrupción y transparencia significa que algunos de ellos que hubieran sido propuestos para el largo plazo tengan posibilidad cierta –gracias a esta circunstancia – de convertirse en realidad en el corto plazo.

Existen muchas formas de incidir en que estas propuestas se concreten cuando sean tratadas por la Convención Constituyente y aprobadas con las características que consideramos más adecuadas. Podemos mencionar, a modo de ejemplo, las siguientes, que pueden además –y sería bueno que así ocurra– ser impulsadas por la sociedad civil y los ámbitos universitarios:

- a) Organizar seminarios de discusión sobre estos mecanismos e invitar a constituyentes a reuniones con expertos en la materia que tengan probada experiencia y compromiso con la realidad y que puedan influir sobre los primeros en la elaboración de las normas constitucionales.
- b) Fomentar la redacción de artículos vinculados a la materia en revistas jurídicas nacionales o provinciales.
- c) Efectuar presentaciones u organizar movilizaciones por parte de organizaciones de la sociedad civil.
- d) Reunir firmas de los ciudadanos para favorecer determinadas iniciativas.
- e) Publicar avisos en medios de comunicación a favor de determinadas iniciativas, invitando a la sociedad civil a participar activamente de las discusiones.

#### **4. Organización del documento**

1. A los fines expositivos, el presente documento se organizará en dos partes.

La *primera parte* –consideraciones generales– tendrá dos apartados:

- En el apartado I efectuaremos una breve reseña de la información diagnóstica que consideramos relevante en la preparación del trabajo.
- En el apartado II expresaremos la interpretación del contexto provincial, identificando cuatro dinámicas estructurales que explican los desafíos que deben abordarse en la adopción de un programa general efectivo, así como el obstáculo idiosincrásico más relevante que presenta la provincia a tales efectos.

La *segunda parte* –propuestas– estará dedicada a la descripción del PAG. La presentación de las propuestas se organizará de acuerdo a los ámbitos sobre los que potencialmente se implementarán las propuestas, en los cuales serán consideradas en detalle las propuestas elaboradas. En cada caso se describirán sus contenidos, justificación instrumental y grado de prioridad.

## **II. CONTEXTO PROVINCIAL**

### ***1. Resumen de la forma de organización de la provincia y de los problemas de transparencia más notorios.***

A fin de brindar un panorama general sobre la organización política y social de la provincia de Mendoza y de las deficiencias más evidentes que tienen los diferentes ámbitos en materia de transparencia y control de corrupción, exponemos en este apartado un breve resumen de la información obtenida, respecto de esas circunstancias, para elaborar el PAG.

#### **1. Poder Ejecutivo**

Cuatro de los siete ministerios que funcionan en el ámbito del Poder Ejecutivo –Ministerio de Ambiente y Obras Públicas, Ministerio de Salud y Desarrollo Social, Ministerio de Justicia y Seguridad, Ministerio de Hacienda– manejan la mayor parte del presupuesto y parecen ser de acuerdo al IDP los organismos que tienen mayor permeabilidad a hechos de corrupción.

En la mayoría de los Ministerios u organismos que funcionan dentro de la órbita del Poder Ejecutivo se pone de manifiesto una excesiva preocupación por la existencia de organismos de control interno. Sin embargo, ya sea por razones que tienen que ver con la forma en que está regulado su funcionamiento o por la circunstancia de que los funcionarios de un organismo cumplen funciones en el otro o por meras razones de cercanía física (edilicia o de oficinas), estos mecanismos tienen dudosa eficacia. Para peor, muchas veces el control está en manos del mismo organismo que administra y dispone de los recursos o de la misma persona física que debiera ser controlada, la Dirección de Administración propia de cada Ministerio.

Por otra parte, existen algunas dependencias que parecerían superponer sus funciones. Por dar un ejemplo, en el Ministerio de Ambiente y Obras Públicas se encuentra la Dirección de Recursos Naturales Renovables, la Dirección de Saneamiento y Control Ambiental y la Dirección de Desarrollo Urbano que ejercen algunas funciones similares que podrían llegar a

superponerse en la práctica. Sin embargo, no podemos afirmar tajantemente la existencia de esta superposición con la poca información de la que hemos dispuesto al respecto.

Hay, en cambio, organismos que tienen potestades demasiado amplias. Puede aquí darse el ejemplo de la Dirección de Administración de Contratos y Obras Públicas. Entre sus facultades se encuentra la de contratar y ejecutar los proyectos de obra pública, llevar adelante iniciativas públicas o privadas referidas al uso y explotación de la infraestructura provincial existente o a construir, etc.

No existe dentro de la estructura del Poder Ejecutivo un órgano específico que tenga funciones de transparencia y anticorrupción.

## 2. Organismos de control

Los organismos de control de la administración pública son el Tribunal de Cuentas y la Fiscalía de Estado –que además del control tiene muchas otras funciones, como se explicará más adelante–, los que cuentan con escasos recursos. Del total del personal estatal de la administración pública provincial (60.854 empleados) solo 266 (0,43%) realizan funciones de control dentro de las dependencias.

### *a) Tribunal de Cuentas*

Es un organismo de control creado por la Constitución Provincial y tiene a su cargo el control de contabilidad *ex post* de la administración pública: verifica que el acto administrativo patrimonial (el gasto o inversión) se efectuó de conformidad con la norma presupuestaria correspondiente. Está integrado por un Presidente y, por lo menos, dos vocales.

### *b) Fiscal de Estado*

De acuerdo a la Constitución, el Fiscal de Estado es el encargado de defender el patrimonio del fisco. El mismo texto legal le asigna las atribuciones de defender el patrimonio del fisco, ser parte en los juicios contencioso-administrativos y en todos aquellos en que se afecten intereses del Estado.

Tiene también personería para demandar ante la Suprema Corte y demás tribunales de la Provincia, la nulidad de toda ley, decreto, contrato o resolución, contrarios a las prescripciones de esta Constitución o que en cualquier forma perjudiquen los intereses fiscales de la Provincia. Es también parte en los procesos que se formen ante el Tribunal de Cuentas de la administración pública, al cual servirá de asesor. Por último, debe gestionar el cumplimiento de las sentencias en los asuntos en que haya intervenido como parte. Además, diversas normas legislativas le fueron asignando nuevas atribuciones. Sumado a ello, el actual Fiscal asume la tarea de asesorar a los ciudadanos que se acercan a su oficina y gestionar los reclamos individuales que se efectúen.

### 3. Agencias autónomas

#### a) *Dirección General de Escuelas*

La Dirección General de Escuelas es un organismo descentralizado, cuyo control se encuentra supeditado al control del Honorable Consejo de Administración de la Enseñanza Pública. El Presidente del HCAEP ejerce la dirección de la DGE.

#### b) *Instituto Provincial de la Vivienda*

El IPV es un organismo descentralizado que promueve el acceso a la vivienda de los sectores más desaventajados a través de créditos accesibles.

De acuerdo al diagnóstico, la gestión del IPV es controlada a través de diversos organismos de control internos al Ministerio de Ambiente y Obras Públicas. Para reasegurar dicho control, sería conveniente que también contara con auditorías públicas gestionadas a través de un órgano de control externo. En caso de que el Tribunal de Cuentas no incluya en su área o dependencias de aplicación a las Agencias Autónomas, sería adecuado que lo hiciera pues a pesar de su carácter descentralizado, el mismo se maneja con recursos públicos del Estado provincial.

#### c) *Ente Provincial del Agua y Saneamiento (EPAS)*

El EPAS tiene a su cargo las funciones de regulación, control y policía de los servicios de producción y distribución de agua potable y de recolección, depuración y disposición final de efluentes cloacales e industriales de las localidades más importantes de la provincia.

También tiene a su cargo ejercer funciones de control sobre los demás operadores de servicios sanitarios como son: uniones vecinales, cooperativas, consorcios, empresas privadas y demás, así como municipios prestadores, tales como Lujan, Maipú y Tupungato.

#### *e) Ente Provincial Regulador Eléctrico (EPRE)*

Es un ente descentralizado y autárquico, creado por la ley 6.497 que estableció el Marco Regulatorio Eléctrico de la Provincia de Mendoza, aprobado en mayo de 1997 por la Legislatura provincial. Tiene a su cargo el control de los diferentes concesionarios de servicios eléctricos de la provincia.

#### *4. Poder Legislativo*

La Legislatura es bicameral, la duración de los mandatos de Diputados y Senadores es de cuatro años, las cámaras se renuevan por mitades cada dos años. Las Cámaras se componen de representantes del pueblo, a base de la población de cada Sección Electoral y mediante elección directa.

La diferencia radica en el número de representantes, ya que en la Cámara de Diputados no puede exceder de cincuenta y en la de Senadores de cuarenta. La representación de la población de las Secciones Electorales estaría garantizada por la exigencia constitucional de que ninguna sección pueda elegir un número menor a ocho diputados y un número menor a seis senadores. La representación de los municipios no está asegurada del mismo modo que la de las secciones, y esto afecta a los municipios menos poblados que comparten sección con otros más poblados pues son postergados electoralmente afectando su propia entidad política territorial.

### *5. Poder Judicial*

La Ley Orgánica de Tribunales (Nº 552) regula la organización del Poder Judicial, tanto en su función jurisdiccional como administrativa. La función jurisdiccional está organizada en función de la competencia: civil, comercial, minería, familia, criminal, laboral y de paz.

La Suprema Corte tiene a su cargo la organización y el gobierno interno del Poder Judicial y constituye así la máxima jerarquía en ejercicio de la función administrativa.

El Consejo de la Magistratura selecciona ternas de candidatos a cubrir los cargos de magistrados y el Poder Ejecutivo los elige con acuerdo del Senado.

### *6. Partidos políticos*

Tres partidos políticos se reparten hace varios años en forma relativamente equilibrada la representación política: la Unión Cívica Radical, el Partido Justicialista y el Partido Demócrata. Sin embargo, en las últimas elecciones, debido al traspaso de algunos dirigentes importantes (que fueron a partidos como Recrear y ARI), el Partido Demócrata ha perdido parte de sus votantes. De acuerdo a esos resultados, el PJ y la UCR se encuentran en la Legislatura en una posición de negociación necesaria para la aprobación de normas que requieren mayorías especiales. Esto los obliga a intentar alianzas con los bloques minoritarios o incluso entre sí.

### *7. Organizaciones no gubernamentales*

En general, existe un movimiento importante de organizaciones asistencialistas pero, en cambio, son escasas aquellas que hacen tareas de *advocacy*. Estas últimas no son más de diez, se mantienen en gran medida aisladas de otras similares del ámbito nacional y prácticamente no se han abocado a temas vinculados a la transparencia y control de corrupción (quizá la excepción a ello podría estar constituida por la Fundación de Familiares Indefensas de Mendoza -FAVIM-, que tiene amplio contacto con la Fundación Poder Ciudadano y ha realizado algunas actividades sobre esta materia). De

todos modos, se está intentando formar una red de organizaciones para impulsar algunas propuestas vinculadas a la transparencia.

#### *8. Medios de comunicación*

Existe en Mendoza una evidente concentración de medios de comunicación en pocas manos. Hay dos grupos predominantes que tienen canales de TV, radios, diarios y periódicos: el Grupo Uno y el Grupo Los Andes. El primero de ellos aparece aún más homogéneo pues su composición accionaria está casi totalmente en manos de una sola persona. En el segundo, la composición se encuentra dividida.

#### *9. Universidades*

En el ámbito de la provincia hay una universidad nacional, varias privadas (Del Aconcagua, de Mendoza, de Congreso, entre otras) y numerosos institutos que ofrecen carreras terciarias. Más allá de congresos y seminarios que se organizan, no se percibe en este ámbito mayor involucramiento en los asuntos públicos de la provincia.

## **2. Interpretación del contexto provincial; Dinámicas estructurales y condicionamientos idiosincrásicos**

La percepción recogida en la información diagnóstica permite concluir, en primer lugar, que todos los ámbitos y esferas de la gestión institucional experimentan dificultades, obstáculos y desafíos semejantes para mejorar su desempeño en términos de prácticas de transparencia y buen gobierno. En otras palabras, a los fines de este PAG se asumirá que la existencia de prácticas o comportamientos públicos inconsistentes con los estándares y aspiraciones de transparencia y buen gobierno promedio es relativamente extendida, generalizada y estructural, antes que circunscripta, coyuntural y ocasional.

Es importante señalar, a fin de aclarar mejor lo expuesto, que la información diagnóstica procesada no proveyó datos concluyentes sobre la

dimensión de profundidad o gravedad de los problemas de transparencia, por lo que ninguna asunción se hace en el presente sobre ese aspecto.

Así, podemos decir que el PAG asume cierta hipótesis acerca de la dimensión que podemos llamar "horizontal" del problema (ubicada en un eje general/coyuntural) y no asume ninguna hipótesis acerca de la dimensión "vertical" (ubicada en el eje leve/grave o superficial/profunda).

Creemos que la falta de hipótesis de trabajo acerca de la dimensión "vertical" en modo alguno limita o condiciona las proyecciones del PAG por cuanto, según asumimos en este trabajo, la dimensión vertical se comporta como una variable dependiente cuando en la dimensión horizontal la situación alcanza grados relevantes de generalidad, como los que se asumen en la hipótesis de trabajo explícitamente asumida. Bajo esta asunción general, la mejora en la dimensión horizontal implicará mejoras en la vertical –cualquiera sea su grado–, mientras que la existencia de niveles relevantes de profundidad en la dimensión vertical no agregan obstáculos adicionales a la elaboración de un plan de mejora de la dimensión horizontal.

Las dinámicas estructurales que inciden como más relevantes en la configuración de los desafíos para producir mejoras en las prácticas de buen gobierno en la Provincia son:

### *1. Mecanismos de control insuficientes*

Resulta muy notoria la falta de previsión de mecanismos de control, lo que se evidencia en la poca normativa dedicada a la materia, en la ausencia de instituciones específicas, en la escasez de recursos asignados para las tareas de transparencia y control, en la falta de independencia de aquellos órganos previstos y en la ausencia de formas de sanción de las conductas que violan los pocos preceptos incorporados.

En primer lugar, las normas que existen sobre la materia son anticuadas e insuficientes, como ha quedado explicitado en el apartado anterior. Las pocas leyes que existen son muy generales y no han sido reguladas adecuadamente por el Poder Ejecutivo. Los poderes políticos han mostrado muy poca voluntad de cambio y en la Legislatura se han formulado numerosas iniciativas en los últimos años, pero no han llegado al recinto. Esto parece motivado, tal como se explicará con más detalle más adelante, en la existencia de un corporativismo político que aprovecha la falta de conciencia general sobre la gravedad del problema y relevancia de estas iniciativas. La actual propuesta de reforma constitucional a la que parece adherir la mayoría de los actores públicos y la sociedad civil podría ser fundamental –y así lo parece concretamente– para comenzar a revertir esa tendencia.

Vinculado a ello, asombra la falta de agencias específicas dedicadas a la transparencia, buen gobierno, participación de la ciudadanía y acceso a los órganos estatales. Es cierto que, en el país, el movimiento que trajo estas instituciones es reciente, pero debemos tener presente que una parte importante de las provincias argentinas han adoptado, por lo menos, algunos de estos órganos (algunas lo han hecho incluso antes de la reforma constitucional de 1994). Si bien la percepción popular es que parecería existir menor grado de corrupción y anomia que a nivel nacional –lo cual será discutido en el apartado siguiente–, ello no significa que no deban incorporarse los institutos fundamentales de transparencia que deben regir la gestión de gobierno.

A su vez, los órganos existentes muestran falta de especificidad en la materia y deben cumplir, a la vez, un abanico de funciones diferentes que hace que se disperse su accionar y sea poco efectivo. Se observa también, en esta parte, una resistencia a introducir figuras desconocidas que modifiquen, a su vez, las potestades de agencias administrativas existentes. Esto se verifica no solamente de parte de los integrantes de los poderes involucrados sino, en general, de los actores interesados y que potencialmente podrían proponer estas modificaciones.

Por otra parte, los recursos destinados a los organismos existentes son notoriamente insuficientes. Como se aprecia en el IDP, resulta claro que justamente las agencias dependientes del Poder Ejecutivo provincial que tienen a cargo la transparencia y control de corrupción – y que poseen una variedad de potestades con poca relación entre sí– están integrados por una insuficiente cantidad de personal con poca preparación en la materia y presupuestos muy escasos. Esto se advierte claramente cuando se examina el presupuesto de la Fiscalía de Estado y Tribunal de Cuentas. Existen, a la vez, pocas previsiones de capacitación y actualización del personal e inadecuada jerarquización de la labor que desempeñan.

A su vez, los órganos previstos para estas funciones no están dotados de independencia suficiente –respecto de las agencias que controlan– para poder lograr una tarea eficiente. Tal es así que sus titulares son designados directamente por quien debe ser controlado o por la mayoría en la Legislatura (cuyo signo político coincide en muchos de los casos con el del Poder Ejecutivo). Aún la designación de magistrados, pese a la instalación de un sistema de mérito (a través del Consejo de la Magistratura) termina efectuándose sin ningún tipo de deliberación pública y la votación es realizada en secreto.

Por último, las pocas herramientas instauradas no cuentan con los mecanismos adecuados de sanción y de persecución de los incumplidores. La sociedad civil –como se discutirá mas adelante– tampoco ha mostrado un grado de desarrollo que permita perseguir el cumplimiento de dichas herramientas. Por supuesto que también influye aquí el resto de las dinámicas identificadas.

## *2. Bajo grado de conciencia pública sobre el problema, resistencia a los cambios y relativa anomia*

Tal como puede apreciarse en el IDP y ha surgido en las conversaciones mantenidas con la contraparte y otros actores, los ciudadanos mendocinos consideran que el flagelo de la corrupción es menor en su provincia que en el resto del país. Como contracara existen algunos elementos para dudar de la certeza de esta percepción: ha habido episodios de corrupción que han tenido repercusión nacional (el caso Banco de Mendoza y el muy reciente escándalo por la concesión del transporte automotor público<sup>1</sup>) y varios funcionarios nacionales de los últimos tiempos (y otros actores públicos) con sospechas de corrupción han provenido de Mendoza (por ejemplo, José Luis Manzano, Roberto Dromi, Eduardo Bauzá, Alberto Flamarique, Raúl Moneta).

Sin entrar a debatir *in extenso* la certeza de la percepción –tampoco es el objeto de este trabajo–, lo cierto es que ésta no tiene en cuenta que una cara importante del problema es la falta de transparencia y de mecanismos de participación de la ciudadanía en los actos de gobierno, deficiencias que sí aparecen evidentes en el ámbito de la provincia. Basta con ingresar a cualquier página de Internet de los organismos públicos que las han previsto para entender que, más allá de la existencia o no de casos de corrupción, Mendoza es un terreno fértil para que los gobernantes tomen decisiones a espaldas de la ciudadanía. Sin embargo, pareciera que la cierta estabilidad que se ha vivido en los últimos años ha dispersado la atención de los administrados hacia otros problemas.

En ese sentido, como se ha dicho, existen actores que resisten los cambios estructurales. Por dar un ejemplo, en la reunión realizada en el marco de este proyecto, varios magistrados de la Suprema Corte manifestaron un absoluto desinterés por implementar en la justicia provincial políticas de transparencia y acercamiento de la ciudadanía. En el mismo sentido, cabe destacar también, que, pese a estar en marcha un proceso de reforma

---

<sup>1</sup> Ver Diario Clarín de las fechas 8 y 9 de octubre del corriente año.

constitucional impulsado por el actual Gobernador, ninguno de los actores entrevistados demostraron iniciativa en impulsar algunas de las modificaciones estructurales allí propuestas y que podrían favorecer la participación ciudadana en las decisiones públicas.

Por último, pese a que el grado de anomia que existe en Mendoza pareciera ser inferior al de otros lugares del país, existen ciertos rasgos anómicos sobre todo en el cumplimiento de las normas de control. Estas deficiencias son favorecidas en muchos casos por fallas legislativas (normas mal redactadas, o mal reglamentadas, con deficientes mecanismos para asegurar su cumplimiento), pero en general responden a pautas de comportamiento socialmente aceptadas (la falta de reprobación social para los incumplimientos es parte de la idea misma de anomia).

Según la información recolectada, la anomia comprende también, en diversos casos en la provincia, situaciones reguladas constitucional y legalmente con previsiones claras, operativas y que prevén sanciones para su incumplimiento. La dinámica de la anomia genera repetición de conductas que se alimentan mutuamente formándose un círculo vicioso que dificulta la salida hacia prácticas de cumplimiento. Por otra parte, no es esperable que quienes se benefician de la anomia (por ejemplo, los funcionarios que no cumplen sus obligaciones) tengan incentivos individuales para cambiar su conducta. Bajo esta perspectiva, las perspectivas de mejora pasarían por dos tipos de estrategias:

- a) fortalecer la participación de actores independientes que ayuden a los funcionarios interesados en mejorar la *performance* de buen gobierno, movilizandando acciones de control, denuncia, seguimiento y propuestas, y
- b) remover obstáculos a la efectiva vigencia de las normas que se deriven de deficiencias en las propias regulaciones y reglamentaciones, y en tal sentido se organizarán las propuestas del PAG.

La implementación de la estrategia a) aparece, a su vez, difícil de implementar a causa de la dinámica estructural que se explica a continuación.

### *3. Ausencia de instancias de crítica pública en el tercer sector*

El IDP revela una debilidad estructural de la sociedad como espacio de crítica pública independiente. La cantidad, variedad, fortaleza y nivel de interacción e incidencia pública de las ONGs e instituciones intermedias dedicadas a cuestiones de buen gobierno y transparencia resulta mínima, a la vez que las Universidades carecen de espacios (programas, institutos, etc.) diseñados para promover la reflexión independiente sobre esta materia.

Tal como anunciamos en el punto anterior, esta debilidad estructural del tercer sector condiciona y limita notablemente las alternativas para superar la anomia antes mencionada.

A su vez, en combinación con la primera de las dinámicas reseñadas (demasiada concentración de poder institucional en los gobiernos en ejercicio), conforman una explicación muy certera sobre las condiciones de generalidad de las dificultades institucionales para mejorar los estándares de buen gobierno, y el tenor de las dificultades que deben ser abordada en un plan general diseñado específicamente para el contexto provincial.

### *4. Un condicionamiento idiosincrásico*

Ante el telón de fondo estructural reseñado, se despliega un condicionante idiosincrásico particular que afecta las posibilidades de implementación de cualquier plan de acción orientado a generar cambios estructurales. Este condicionante está dado por lo que hemos denominado como **“alta densidad personal de las relaciones entre los actores sociales”**: las personas que tienen alguna clase de participación pública

(política partidaria y no partidaria, liderazgo comunitario, académico, etc.) constituyen un grupo muy reducido, estable, e incluso cerrado, que ha convivido a lo largo de décadas no sólo en la arena pública sino en el ámbito de vida personal en circunstancias sociales. En general se trata de personas del mismo ambiente socio-cultural y hasta familiar, y que comparten actividades sociales con frecuencia. Existe también una marcada tendencia a que ciertas familias permanezcan en la arena pública a lo largo de generaciones, etc. Esta "alta densidad personal en las relaciones" limita notablemente las alternativas posibles de acciones de los distintos actores relevantes. A diferencia de lo que ocurre en sociedades extensas, con grados relevantes de pluralidad, volatilidad y variación en las relaciones y situaciones de los actores políticos, en comunidades como las de la provincia que consideramos, los márgenes de libertad y autonomía con que pueden operar los actores son muchísimo menores. Los dirigentes sociales son amigos de los dirigentes políticos, y todos permanecen e intercambian esos roles durante décadas, los distintos dirigentes políticos provinciales –que conforman un grupo muy reducido de personas– permanece en esa situación y dinámica durante décadas, etc.

El condicionante idiosincrásico identificado constituye así una fuerte restricción para las posibilidades de implementación de propuestas que requerirían una actuación fuertemente disruptiva o modificadora de prácticas arraigadas, cuya defensa pública en el contexto provincial implicaría una situación práctica de ruptura social en el contexto del reducido grupo de la dirigencia pública, y en tal sentido es que fue considerado como un elemento de veto para la consideración de algunas propuestas especialmente agresivas de generación de conciencia ciudadana sobre situaciones particulares disvaliosas, etc.

### **III. PROPUESTAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRANSPARENCIA Y ANTICORRUPCIÓN**

#### **1. Mecanismos de transparencia y eficiencia en la gestión de la administración pública**

##### **I. CONDUCTA DE LOS FUNCIONARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

La administración pública provincial debería proveer a cada funcionario público un manual unificado de conducta con los derechos, obligaciones, exigencias, incompatibilidades con el mayor detalle posible. A su vez, debería modificar la regulación existente para que contenga los siguientes contenidos mínimos:

- 1) Exigencia de comportamiento *transparente y/o ético*
- 2) Establecimiento específico de prohibiciones, inhabilidades o incompatibilidades de funcionarios y empleados, cruzamiento de bases de datos para detectar irregularidades de ese tipo.
- 3) Presentación de *DDJJ* antes, durante y con posterioridad al ejercicio del cargo.
- 4) Regulación clara y categórica de la responsabilidad administrativa por el incumplimiento de esas normas o de las que regulan la exigencia de presentación de *DDJJ*.
- 5) Especificación del tipo de sanción disciplinaria por falta de presentación de las *DDJJ*. Ejemplos: suspensión del pago de haberes hasta que cumpla durante el ejercicio del cargo, inhabilitación por un período determinado para ejercer la función pública ante la falta de presentación de la *DDJJ* final, etc.
- 6) Especificación del tipo de sanción disciplinaria por doble o múltiple percepción de haberes.

7) Centralizar en una oficina autónoma la administración, publicidad y control del sistema de conducta.

En Mendoza, de acuerdo al IDP, no hay ninguna ley que regule de manera integral y específica los derechos, obligaciones, prohibiciones, incompatibilidades e inhabilidades de los funcionarios y empleados de la administración pública.

El decreto 262/90 (DDJJ), que regula la exigencia de presentación de DDJJ, además de estar referido sólo al tema puntual de las DDJJ -cuando sería aconsejable que se tratara de manera conjunta con otros aspectos de las conductas que se exigen a los funcionarios- presenta serias deficiencias.

Así, por ejemplo, no incluye la exigencia de presentar la DJ antes de postularse al cargo y no facilita el acceso a las DDJJ por parte de la ciudadanía. El decreto establece un mecanismo alambicado que exige –evidenciando una desmesurada preocupación por resguardar la privacidad de la información de los funcionarios– que la vista se solicite “por escrito y fundamentamente al Fiscal de Estado, quién merituará la procedencia del pedido y lo resolverá previa vista al funcionario titular de la Declaración Jurada”.

La provincia cuenta además con una ley sobre incompatibilidades que es deficiente porque, como señala el IDP, no aporta un catálogo de conductas que generan incompatibilidades. Por otra parte, la norma crea un registro para publicar los datos que identifiquen a los funcionarios y agentes que desempeñen funciones en todas las dependencias estatales, sea en planta permanente o transitoria y cualquiera sea el escalafón al que pertenezcan, y para detectar incompatibilidades e iniciar procedimientos para que se las investiguen ante la Fiscalía de Estado (el procedimiento a iniciar para la investigación es regulado por la ley). El IDP subraya que la norma no se ha implementado adecuadamente porque pretende abarcar a demasiados agentes del sector público y porque no se establecen partidas presupuestarias para hacerlo.

En conclusión, se requiere modificar ambas normas para adecuarlas a los contenidos mínimos explicados.

*Implementación:*

- El régimen de incompatibilidades previsto puede implementarse a través de una reglamentación adecuada de la ley 6951, la asignación de mayores recursos y actividades de capacitación de los funcionarios a cargo del Registro. El Registro debería quedar bajo la órbita de la oficina que se encargue de la transparencia en el Poder Ejecutivo (ver órganos de control).
- Respecto del mecanismo de presentación de declaraciones juradas, se sugiere:
  - Podría apoyarse el proyecto de ley 47.956, con las siguientes modificaciones:
    - a) Deberían preverse en la norma las sanciones correspondientes.
    - b) Debería establecerse la publicidad de las declaraciones juradas (excluyendo los datos de domicilio o números de cuentas).
    - c) Que el organismo a cargo del sistema sea el órgano a cargo de la transparencia (ver órganos de control) y no que esté en el ámbito de la Legislatura.
    - d) Incorporar entre sus potestades la posibilidad de imponer las sanciones y ser parte en las denuncias criminales que efectúe.
  - Facilitamiento de alternativas de control ciudadano: Se sugiere la realización de acciones de incidencia (reuniones, presentación de documentos, etc.) de parte de la sociedad civil (grupo de ONGs, ciudadanos voluntarios, etc.), a fin de facilitar el monitoreo cívico de las declaraciones juradas.

II. ACTIVIDADES DE DIFUSIÓN, CONCIENTIZACIÓN Y EXPOSICIÓN PÚBLICA DE LA LEGISLACIÓN Y SUS REGLAS

Sería útil la elaboración de un Manual de Instrucciones de Conducta y distribución a los funcionarios y empleados públicos: Un breve manual (50 páginas) escrito en lenguaje coloquial y amigable (no legal o normativista) con reglas generales (“¿qué obligaciones puntuales debo cumplir en los primeros 30 días de funciones”), preguntas y respuestas (“¿qué debo hacer frente a X?”), recordatorios de deberes para con la ciudadanía, etc. debería elaborarse, distribuirse a los funcionarios y empleados, y también ponerse a disposición de la ciudadanía en oficinas públicas y entidades intermedias. El manual debería funcionar al mismo tiempo también como una guía de derechos ciudadanos frente a los funcionarios.

*Implementación:* La elaboración del manual podría hacerse junto a Universidades o incluso colegios secundarios, con lo cual su elaboración funcionaría también como una herramienta de promoción de la reflexión educativa sobre el tema (se podría organizar un concurso competitivo de elaboración de manuales en escuelas secundarias, publicándose y distribuyéndose el manual ganador, etc.). La función de un manual coloquial, que conozcan tanto los empleados y funcionarios como la ciudadanía que interactúa con oficinas públicas empodera a ésta última y genera un plano de lenguaje común y conocido entre los ciudadanos y los funcionarios, que limita la discrecionalidad y facilita la rendición de cuentas.

<b>TIEMPOS</b>	<b>PRIORIDAD</b>	<b>ACTORES CLAVE</b>	<b>ALIADOS</b>
CP	Importante/Complement.	PE, Titulares de Agencias Adm.	ONGs, Universidades, Escuelas Secundarias

### III. DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE UN PROGRAMA DE CAPACITACIÓN Y CONCIENTIZACIÓN DE FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS SOBRE ÉTICA EN LA FUNCIÓN PÚBLICA.

*Implementación:* La cooperación con universidades (profesores, investigadores y alumnos) o la utilización de recursos educativos de la provincia resultaría sumamente beneficiosa.

El programa podría incluir como alternativas mínimas: (a) cursos permanentes cuatrimestrales dos veces al año, (b) cursos breves de tres o cuatro reuniones, (c) charlas debate. Los diseñadores del programa deberían decidir los aspectos de su implementación (grupos pequeños/grandes, de una oficina/inter-oficinas, etc.).

Como lineamientos organizativos generales se sugieren los siguientes: La participación de las dependencias en el programa debería ser voluntaria –el Gobierno debería ofrecer incentivos para las dependencias que participen-, la decisión de participar debería ser adoptada por el personal (por ejemplo, el 51 por ciento de la unidad que se adopte como referencia -dirección, oficina, etc.) e involucrar en ese supuesto a toda la dependencia, y deberían aceptarse también inscripciones individuales. Debería entregarse a los funcionarios individuales y a las dependencias participantes una certificación por su participación.

La realización de estas actividades tiene sentido como un programa a gran escala organizado por el Gobierno Provincial –aunque sea un programa piloto, por ejemplo un ciclo de conferencias que atraviesen todas las dependencias. Algunas actividades concretas (conferencia, cursos breves) podrían también ser motorizadas por una dependencia pública en particular (una secretaría, un ente autárquico, etc.).

TIEMPOS	PRIORIDAD	ACTORES CLAVE	ALIADOS
MP	Importante/Complement.	PE, Titulares de Agencias Adm.	Universidad

#### IV. DISEÑO, IMPRESIÓN Y COLOCACIÓN DE POSTERS INFORMATIVOS/RECORDATORIOS DE DERECHOS Y OBLIGACIONES DE ÉTICA EN LA FUNCIÓN PÚBLICA

Debería publicarse afiches en todas las dependencias públicas conteniendo una enunciación de los deberes y obligaciones -respecto a la ética pública- que tienen los funcionarios. La información no debería ser necesariamente referida al ámbito institucional donde se difunda, sino que

debería tratarse de información de alcance general que incremente el conocimiento público sobre los deberes a que están sujetos los funcionarios; por ejemplo, información relativa a declaraciones juradas, acceso a la información, plazos de respuesta, posibilidades de participación en la toma de decisiones públicas, instrucciones para presentar una denuncia administrativa o penal, etc. (el contenido de los manuales identificados previamente podría ser utilizado en estos materiales de difusión).

*Implementación:* El programa debe ser implementado por el Poder Ejecutivo, aunque es importante la participación de la sociedad civil (ya sea en la iniciativa o en la implementación del programa).

<b>TIEMPOS</b>	<b>PRIORIDAD</b>	<b>ACTORES CLAVE</b>	<b>ALIADOS</b>
CP	Importante/Comp.	PE, sociedad civil	Legislatura

#### IV. ESTABLECIMIENTO DE ESTÁNDARES PÚBLICOS DE SALARIOS Y PREMIOS

La tabla de salarios (por categorías) y otras compensaciones de los funcionarios de la administración pública y la administración descentralizada debería publicarse en la página de Internet de cada dependencia. También debería elaborarse un sistema de premios para los empleados que hayan demostrado una labor excepcional. Para ello, deberían organizarse concursos en el que se incluya la participación de algún jurado externo y se deberá evaluar particularmente la dedicación, calidad de la atención al público, eficacia en los productos presentados, etc. Un sistema similar debería organizarse para la dependencia de cada ministerio u organismo autónomo que obtenga mejores resultados.

Por otro lado, podría organizarse un premio anual al funcionario que haya demostrado una preocupación especial en materia de transparencia y control de corrupción.

*Implementación:* igual al punto anterior

## V. REVISIÓN DE LA LEY DE PRESUPUESTO Y SU IMPLEMENTACIÓN

Es importante, en pos de garantizar mayor transparencia en la ejecución del gasto público, facilitar el acceso ciudadano a toda la información referente a la ley de presupuesto provincial junto con los detalles de su reglamentación y ejecución año a año. Su publicación actualizada en Internet así como su disponibilidad en papel -para todo aquel que lo solicite en la dependencia correspondiente- son requerimientos básicos para que la sociedad civil mendocina pueda ejercer su derecho sin entorpecimiento.

La regulación del procedimiento sumado a la discusión, preparación, publicidad e implementación puntual del presupuesto provincial debería incluir los siguientes contenidos mínimos:

- a) Redactarse en forma clara y accesible para cualquier ciudadano.
- b) Incluir en la ley de presupuesto, un documento de perspectivas fiscales y económicas que incluya la declaración de los objetivos y las prioridades de la política fiscal, los supuestos claves que se emplearon para formular los pronósticos, un resumen de las perspectivas económicas y una evaluación cualitativa de la sustentabilidad fiscal.
- c) Darse a conocer los métodos de trabajo y los supuestos empleados para elaborar los pronósticos macroeconómicos.
- d) Presentarse, junto con el presupuesto, una descripción de los riesgos fiscales que incluya el impacto de las variaciones en los supuestos sobre los pronósticos fiscales, los pasivos contingentes y las principales incertidumbres con respecto a los costos de programas específicos.
- e) Cubrir todas las actividades. Las transacciones deberán registrarse en cifras brutas, derivando una clasificación por categorías económicas, administrativas y funcionales.
- f) Incluir las actividades extra-presupuestarias, las estimaciones originales y revisadas correspondientes a los dos años precedentes,

los principales pasivos contingentes y gastos tributarios del ejecutivo provincial y las actividades cuasifiscales significativas del banco provincial, las instituciones financieras públicas y las empresas públicas no financieras.

- g) Indicar qué entidades son administrativamente responsables de la recolección y el uso de fondos públicos.
- h) Declararse la balanza global e incluirse un cuadro analítico que indique cómo se derivó la misma a partir de estimaciones presupuestarias.
- i) Describirse, junto con el presupuesto, las normas contables empleadas.
- j) Incluir un sistema participativo (en el que se incluya la presencia de funcionarios del ejecutivo, representantes del legislativo y del control externo) para decidir las modificaciones necesarias a lo largo del ejercicio.
- k) Observarse las reglas sobre periodicidad y puntualidad de los informes del ejecutivo provincial.
- l) Reflejar normas elevadas de cobertura y fiabilidad del gobierno central. Estas deberán conciliarse con las asignaciones presupuestarias y ser sometidas al examen de un auditor independiente. Deberán prepararse cuentas auditadas dentro de un plazo determinado contado a partir del cierre del ejercicio.
- m) Establecerse mecanismos para asegurar que las observaciones de la auditoría externa sean remitidas al órgano legislativo y que se tomen medidas correctivas.
- n) Establecer que las normas de procedimiento de la auditoría externa tenga los estándares de las normas nacionales e internacionales en la materia.
- o) Declararse anualmente, con un retraso de no más de seis meses, el nivel y la composición de la deuda del gobierno provincial y publicarse un informe sobre los procedimientos de declaración de información fiscal.

- p) Regulación del tratamiento de los presupuestos suplementarios. Estos presupuestos suplementarios generan un gran incentivo para prácticas poco transparentes, en tanto no funcionan con control y aprobación parlamentaria previa. El funcionamiento de estos mecanismos debería pues reformarse (legislativa o reglamentariamente) a fin de que el Organo Rector del Sistema Presupuestario ejerza una mayor revisión de cada pedido de presupuesto suplementario en función de su motivo, la asignación de propiedades del gobierno provincial y la adecuación del monto solicitado a la ejecución prevista. A su vez, toda decisión relativa a estos mecanismos excepcionales (cuya excepcionalidad debería ser garantizada) debería ser publicada en el Boletín Oficial y en las páginas web de los órganos que hagan uso de ellos.

#### VI. INFORMACIÓN BÁSICA QUE DEBERÍAN CONTENER LAS PÁGINAS DE INTERNET DE CADA DEPENDENCIA

Las páginas de Internet de cada organismo deberían ser parte relevante de la gestión pública y dedicarse, en consecuencia, un presupuesto acorde a ese objetivo (en cada repartición debería destinarse un empleado a su actualización). Cada sitio debería contener mínimamente:

- El plan de gestión del organismo y los responsables a cargo
- Los proyectos en marcha y los de próxima ejecución, con una descripción sobre el universo de beneficiarios
- El presupuesto del año en curso y los años anteriores
- El proyecto de presupuesto para el año siguiente
- Un modelo para los trámites más frecuentes que se realizan ante cada dependencia

- Una descripción de las oficinas que componen el organismo, sus responsables –con las direcciones electrónicas de cada uno-, las formas y requisitos de atención al ciudadano y los modos de presentar quejas
- El estado de cada procedimiento administrativo en trámite

A los efectos de una más productiva implementación de las medidas propuestas, las dependencias a cargo de este trabajo deberían realizar reuniones periódicas (cuatrimestrales) con entidades intermedias, académicas, etc. para recibir sugerencias, críticas y proponer sobre los contenidos deberían publicarse en la página de Internet para facilitar el conocimiento de la sociedad civil de la gestión pública y el acceso a la información que sea relevante, así como el fortalecimiento de la explicitación de la forma en que se realizan los trámites que hayan demostrado en la práctica ser más complicados y traer mayores dificultades para su realización.

Esta información nos parece sumamente importante para lograr efectivo acceso a información eficaz por parte de la sociedad civil, pues debiera ser la misma sociedad civil y su actuación la que debe operar como termómetro que permita determinar si la información disponible en las páginas web permite un control eficaz de la gestión pública por parte de la sociedad civil. A la vez asegura la posibilidad de que se conozca el funcionamiento interno de los distintos organismos y facilita la realización de trámites relevantes para la ciudadanía.

*Implementación:* Lo más recomendable para llevar a cabo estas iniciativas sería que el Poder Ejecutivo sancione un decreto con esas disposiciones. La sociedad civil –y el Defensor del Pueblo, una vez que sea creado- también deben jugar aquí un rol fundamental ya que son los actores que deben insistir con la publicidad y actualización de la publicidad de los actos de gobierno. El acceso a la información pública es un derecho de incidencia pública y, por ende, están legitimados para reclamarla, aún judicialmente.

TIEMPOS	PRIORIDAD	ACTORES CLAVE	ALIADOS
---------	-----------	---------------	---------

CP	Importante/comp.	PE, Titulares de Agencias Adm.	ONGs
----	------------------	-----------------------------------	------

## VII. LICITACIONES PÚBLICAS

Las licitaciones públicas que se organicen en la administración pública deberían incluir los siguientes contenidos mínimos:

1) Claridad y sencillez de redacción en la publicación del llamado a licitación.

2) Definición concreta del problema que pretende resolver y explicitación de las razones que motivan la necesidad de la obra a licitar (esto último, debido a que, en algunos casos, la necesidad no se desprende de la descripción de la obra).

3) Reglamentación de los requisitos indispensables para ser contratista. Una vez llamada la licitación, el ente responsable debe hacer público los antecedentes de los oferentes.

4) Registro de contratistas: todos los organismos y entes autárquicos del Estado deben publicar en su página de Internet la lista de contratistas que trabajaron en obras licitadas por esos organismos en los últimos años.

5) Notificación a los oferentes rechazados de los motivos de ese rechazo y los motivos por los cuales ganó otro oferente. Publicación de los resultados y las motivaciones.

6) Inclusión de otros actores de *fiscalización de los procesos más importantes*: En las obras con mayor magnitud y que signifiquen erogaciones extraordinarias para la provincia deberían incluirse otros actores de fiscalización de la licitación. De esa forma, podrían incorporarse algún representante de la sociedad civil, asistentes técnicos externos y algún representante de la agencia encargada de controlar la corrupción Este comité participará de todas las etapas de la licitación y proposición de la firma de un *Pacto de Integridad*.

### *Implementación:*

Como primera opción, debería modificarse la ley 3799 (de 1972) para adaptarla a los contenidos propuestos. Para ello podría resultar útil que diferentes actores sociales (consejos empresariales, organizaciones de la sociedad civil, etc.) preparen un proyecto de modificación de la norma y organicen reuniones con los legisladores.

Como segunda opción, podrían sancionarse decretos por parte del Poder Ejecutivo, que incorporen alguna de estas figuras. Para ello, resultaría recomendable que las iniciativas se implementen como un procedimiento general, mediante la organización de reuniones públicas entre representantes del Poder Ejecutivo, las cámaras empresarias y con participación de ONGs.

Por otro lado, la ley 3799 crea la Contaduría General de la Provincia, un órgano de control para detectar y penalizar actos de corrupción en procesos licitatorios (ley 3799: *Procesos licitatorios*). Sin embargo, en base a lo que surge del IDP, debería fortalecerse su rol y los canales de cooperación con los organismos de control generales.

<b>TIEMPOS</b>	<b>PRIORIDAD</b>	<b>ACTORES CLAVE</b>	<b>ALIADOS</b>
MP	Imprescindible	Legislatura, PE, ONGs	Universidad, cámaras empresariales

### VIII. PROHIBICIÓN EXPRESA DEL DICTADO DE DECRETOS DE NECESIDAD Y URGENCIA (DNU)

Tal como se sabe, el dictado de decretos de necesidad y urgencia conspira ampliamente contra los principios de deliberación pública y publicidad de los actos de gobierno. Una de las ventajas del sistema republicano de gobierno, en el que las decisiones más importantes son tomadas por los legisladores, es permitir la deliberación (lo cual tiene ventajas intrínsecas en la

toma de mejores decisiones) y la publicidad de los actos de gobierno (pues los ciudadanos pueden conocer la forma en que se toman las decisiones).

*Implementación:* Conviene aprovechar que el proyecto de reforma de la Constitución incluye esta prohibición expresa y lograr apoyos para esta iniciativa de los diferentes actores públicos.

TIEMPOS	PRIORIDAD	ACTORES CLAVE	ALIADOS
CP	Importante/autónoma	Legislatura, PE	ONGs, Universidad, Medios

## **2. Herramientas de participación ciudadana**

### I. PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Las experiencias de presupuesto participativo implementadas en los últimos años (por ej. en la ciudad de Porto Alegre, Brasil o en la localidad de Morón, provincia de Buenos Aires), muestran la importancia de la participación ciudadana en la decisión sobre el destino de los fondos públicos. La implementación de esta novedosa herramienta, que podría implementarse a nivel provincial o municipal, debería contener los siguientes contenidos mínimos:

- 1) Implementación de audiencias públicas para la discusión del presupuesto en la que la sociedad civil pueda establecer de modo vinculante el orden de las cuestiones tratadas y un mínimo de presupuesto destinado a determinados asuntos.
- 2) Formulación y ejecución de presupuesto con detalle de las políticas de ingresos, evasión y morosidad, estructuras salariales, gastos, ejecución del plan de inversiones, niveles y tipos de endeudamiento, así como la programación de las metas a cumplir para salir del mismo o reducirlo, pago a proveedores, liquidez, eliminación de gastos reservados y reserva de una suma determinada destinada a cubrir sucesos asimilables a casos fortuitos que no podrá ser utilizada sin exponer públicamente y de manera fundada los motivos de tal utilización con exigencias objetivas puntuales a comprobarse para habilitar el uso de ese dinero.

*Implementación:* Este es un programa de largo plazo que podría comenzar invitando a participantes de las experiencias mencionadas. Luego, como parte del mismo programa de formación, podrían debatirse los aspectos de la herramienta que pueden ser replicadas en la provincia.

TIEMPOS	PRIORIDAD	ACTORES CLAVE	ALIADOS
LP	Importante/complement.	Universidad	ONGs, medios

## II. DISCUSION PUBLICA SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DEL PODER EJECUTIVO

1) El objetivo de esta herramienta es propiciar un debate público que tenga por objeto determinar la plausibilidad de realizar una auditoría sobre el funcionamiento de ciertos sectores del Poder Ejecutivo provincial.

2) Estas actividades tienen también como consecuencia contactar a los funcionarios con los administrados y que ello implique la discusión de políticas de cada repartición y proyectar el futuro de la administración provincial. De esa forma, se fortalecería el vínculo entre el Estado y la sociedad civil en general.

3) En este debate se deberían incluir, como temas básicos a analizar: la ponderación de los recursos con que cuenta cada Ministerio y sus reparticiones en relación con las funciones que tienen a cargo, secretaría y ente autárquico provincial, con el objeto de detectar varios problemas: superposición de funciones entre los mencionados organismos, presupuestos demasiado altos o demasiados bajos en manos de algunas reparticiones teniendo en cuenta la función que cumplen, nivel del personal técnico de cada área.

4) En la deliberación, pautaada por etapas en las que se analizará un sector por vez, deberán participar los responsables de la repartición, representantes técnicos no relacionados a la repartición estatal que puedan opinar sobre el área y las temáticas que cubre esa repartición, la Fiscalía de Estado, una ONG provincial y una ONG nacional que estén comprometidas con políticas de transparencia y la lucha anticorrupción.

5) La Fiscalía de Estado tendrá la responsabilidad de volcar los resultados del debate en un informe con el resumen de las propuestas y el listado de los organismos y entes identificados como más problemáticos. Este informe debe ser de publicación obligatoria en los medios de comunicación más importantes y en la página de Internet del área involucrada, más allá de los artículos periodísticos a los que puedan dar lugar estos debates y a las propuestas

políticas que surjan de transparentar esas cuestiones y hacer participar de ellas a la sociedad civil.

### III. CARTAS COMPROMISO CON EL CIUDADANO (CCC)

La Carta Compromiso con el Ciudadano (CCC) es una instancia de gestión pública en que la principal autoridad de un organismo de prestación de servicios se compromete públicamente con los ciudadanos y esboza una serie de metas y resultados que se deberán cumplir dentro de un plazo de tiempo determinado.

El programa Cartas Compromiso con el Ciudadano fue instaurado a nivel nacional a fines de 2000 por la Subsecretaría de Gestión Pública nacional con el apoyo del Banco Mundial. El decreto 229/2000 que regula las CCC establece: "Cada organismo prestador de servicios deberá cumplir con las siguientes pautas de aplicación:

- informar a los usuarios sobre la naturaleza, contenido, características y formas de prestación de los servicios que brinda y las formas de acceder a los mismos,
- determinar los niveles o estándares de calidad actuales en la provisión de los servicios que se suministran a los usuarios y las metas evaluables que se imponen a futuro,
- establecer un sistema de monitoreo y evaluación del cumplimiento de los estándares sobre la base de un conjunto homogéneo de indicadores,
- realizar una amplia difusión de los resultados en un lenguaje claro y accesible al conjunto de la población,
- establecer un sistema de quejas y reclamos, así como mecanismos de compensación por errores injustificados y/o incumplimiento de los compromisos asumidos, establecer mecanismos de consulta a los usuarios acerca de los servicios que aquellos demanden, sus sugerencias y opiniones para la mejora de los mismos" (art.5).

El programa de las CCC también prevé el establecimiento de un Consejo Consultivo del Programa, para el cual los organismos incluidos en el programa deberán elaborar un informe anual de avance que contendrá: “análisis de los resultados obtenidos en la evaluación del desempeño efectivo del servicio contrastándolos con los compromisos asumidos, fundamentación de los desvíos o posibles incumplimientos que pudieran presentarse, metodología presentada y resultados obtenidos en las consultas efectuadas a los usuarios, propuestas para superar las dificultades enfrentadas, proyección de nuevos objetivos para el ejercicio inmediato posterior” (art.18).

Finalmente, el art. 7 del decreto invita a los gobiernos provinciales y municipales a adherir al programa CCC. Tomando esta invitación y como forma de dar cauce a los resultados del debate público sobre el funcionamiento del Poder Ejecutivo provincial desarrollado en la herramienta anterior, proponemos la firma de Cartas Compromiso con el Ciudadano a nivel provincial. Según el Informe de Diagnóstico Provincial y nuestra investigación, no existe en Mendoza una medida de estas características.

Los organismos que figuren en la lista del informe posterior al debate público como los más sensibles a hechos de corrupción –producto de la implementación de la herramienta anterior- serán obligados a firmar el convenio de la carta compromiso con todos los requisitos establecidos a nivel nacional. Sus contrapartes serían el Ministerio de Gobierno y una ONG comprometida con políticas de transparencia que funcionará como “auditora externa” del gobierno.

Cada organismo deberá:

- Elaborar un plan de trabajo
- Explicar a los ciudadanos sus derechos y obligaciones
- Informar sobre los servicios que presta la organización y la forma de acceder a ellos
- Comprometerse a prestar esos servicios con determinados niveles de calidad (estándares sobre rapidez o sencillez, por ejemplo)
- Fijar los mecanismos para la presentación de las quejas y sugerencias

- Establecer los mecanismos de corrección, apelación y reparación cuando la organización no puede cumplir con los compromisos asumidos.

Los organismos deberá así desarrollar cuatro componentes principales:

- Estandares de calidad de los servicios.
- Sistemas de información al ciudadano.
- Modalidades de consulta y participación de los ciudadanos
- Monitoreo y evaluación de las actividades y resultados, como base para la Mejora Continua.

Finalmente, el organismo consultivo equivalente al previsto a nivel nacional estará compuesto por el Ministerio de Gobierno, la ONG que participó de la firma del convenio y representantes técnicos independientes que serán elegidos según criterios locales a determinar.

*Implementación:* La Subsecretaría de la Gestión Pública de la Nación deberá firmar con el Ministerio de Gobierno de Mendoza un convenio de colaboración para la implementación de las cartas compromiso con el ciudadano. La Subsecretaría aportará el conocimiento que posee del tema y colaborará con el Ministerio de Gobierno en la convocatoria de las partes que compondrán el consejo consultivo. A partir de la firma de este convenio de colaboración, el Ministerio de Gobierno mendocino tendrá un plazo para constituir este consejo consultivo y convocar a los entes y organismos seleccionados según la herramienta del debate público sobre el funcionamiento del Poder Ejecutivo a suscribir las cartas compromiso con el ciudadano, según los criterios ya descriptos.

<b>TIEMPOS</b>	<b>PRIORIDAD</b>	<b>ACTORES CLAVE</b>	<b>ALIADOS</b>
MP	Importante/compl.	PE	Subsecretaría de Gestión Pública de la Nación

#### IV. CO-GESTIÓN DE PROYECTOS ENTRE VECINOS Y DEPENDENCIAS

A nivel local, en el cual resulta más factible la interacción entre administración y administrados, resulta encomendable la ejecución de obras con la colaboración vecinal. De esta forma, se pueden implementar mecanismos participativos para efectivizar políticas públicas locales a través de una cogestión de proyectos entre las municipalidades y las comunidades y barrios que las componen.

La municipalidad y la comunidad (barrio, vecindario, etc.) cubren de forma conjunto el costo y la proporción variará según cada acuerdo: la comunidad se encarga de la mano de obra y el municipio de los recursos materiales y el equipo, o viceversa. Eventualmente, combinado con medidas como el presupuesto participativo, los fondos pueden provenir también directamente del municipio, si la comunidad que desea realizar la obra incluye el pedido en la agenda de elaboración del presupuesto municipal. El antecedente de esta medida es la Cooperativa de Usuarios de Obras y Servicios Públicos (CUOSP), existente en algunos municipios de Córdoba.

Esta herramienta hace que los interesados controlen directamente la ejecución de la obra y disminuye significativamente la posibilidad de que se produzcan hechos de corrupción.

#### V. JORNADAS DE GOBIERNO EN LOS BARRIOS

Esta herramienta puede implementarse tanto a nivel provincial como municipal. Cada organismo organiza una reunión periódica (puede ser anual, por ejemplo) con los vecinos de algún barrio para atender sus demandas y necesidades según la competencia de la agencia. De esta forma, se garantiza que los vecinos tengan un acceso directo regular con cada encargado de la administración y que los funcionarios estén al tanto de los problemas de cada comuna.

*Implementación:* Esta puede ser una de las iniciativas que presente el foro de organizaciones para la transparencia. El Poder Ejecutivo o las municipalidades podrían, a su vez, delegar parte de la organización de las jornadas en estos actores no gubernamentales.

## VI. AUDIENCIAS PÚBLICAS

La audiencia pública es una instancia de participación relevante en el proceso de toma de decisión, en la medida que la autoridad habilite un espacio institucional serio y recíproco para que todos aquellos que puedan verse afectados o tengan un interés particular expresen su opinión respecto de ella, sean escuchados y reciban respuestas; participando en la totalidad de su proceso de decisión, y no frente a ésta como un hecho consumado.

Tanto en sus modalidades facultativa (la autoridad decide si la realiza o no), obligatoria (el sistema legal prevé la obligatoriedad del proceso para ciertas decisiones, bajo pena de nulidad del acto administrativo dictado) o a petición de la ciudadanía (bajo requisitos reglamentados) constituye una herramienta que debe ser favorecida y facilitada.

El modelo adoptado en el Decreto 1172/03 de Presidencia de la Nación resulta razonable y debería seguirse un modelo similar.

*Implementación:* En la provincia de Mendoza se sancionó la ley 6902/01 para las audiencias convocadas por la Legislatura provincial. Este sistema, además de ser parcial, no cuenta con muchas de las previsiones de transparencia contenidas en el decreto nacional. Por ende, debe sancionarse una normativa para toda la administración pública y que contenga los principios establecidos en el decreto 1172/03.

El mecanismo más viable para la implementación de las modificaciones propuestas es la realización de un foro de discusión ciudadana acerca de la importancia de las Audiencias Públicas como herramienta fundamental para el incentivo a la participación, y por ende de presión para una mayor responsabilidad política por parte de los funcionarios públicos. La discusión

pública serviría como antesala para una exitosa implementación de la medida. Del mismo modo, servirá como mecanismo de presión para que la Legislatura provincial discuta e instrumente las modificaciones sugeridas.

<b>TIEMPOS</b>	<b>PRIORIDAD</b>	<b>ACTORES CLAVE</b>	<b>ALIADOS</b>
MP	Importante/Autónoma	PE, Legislatura, titulares de Agencias Adm.	ONGs, Medios, Universidad

## VII. MECANISMOS DE DEMOCRACIA SEMI-DIRECTA

El proyecto de reforma de la Constitución enviado por la Gobernación contiene la incorporación de sistemas para facilitar una democracia más participativa a través de formas semidirectas de democracia. Estos mecanismos de inclusión ciudadana en la deliberación tienen relación directa con la transparencia en la gestión pública y control de actos de gobierno pues la deliberación pública conlleva como consecuencia inmediata la publicación, difusión y debate sobre información que de otra forma no llegaría a los administrados.

### Iniciativa popular

A través de mecanismo se intenta dar a la ciudadanía la posibilidad de obligar a los legisladores a tratar un proyecto en el año legislativo y así potenciar la posibilidad que históricamente tuvieron y aún tienen de presentar un proyecto legislativo, quedando a consideración del correspondiente cuerpo su eventual tratamiento.

De acuerdo a la experiencia nacional, sus resultados y el proyecto de modificación que actualmente se está debatiendo a nivel parlamentario, puede afirmarse que el sistema de iniciativa popular de la provincia debería incluir la posibilidad de que las iniciativas de la sociedad civil que representen el cinco por ciento del padrón electoral provincial de proponer determinados proyectos de ley sean tratados en un plazo determinado que no superará los doce meses.

La representación exigida se constatará a través de la presentación de firmas que suscriban el proyecto.

#### Consulta popular vinculante y no vinculante

A través de este mecanismo, el parlamento puede someter a consulta de la ciudadanía cualquier proyecto de ley (con excepción de aquellos que la Constitución deje especialmente afuera). El sistema nacional implementado en 1994 no ha sido utilizado hasta ahora con lo cual debería examinarse cómo podría crearse en Mendoza un mecanismo con mejores posibilidades de uso. Para ello proponemos la inclusión en la Constitución de situaciones que requieran obligatoriamente la consulta no vinculante (por ejemplo, para la privatización de empresas públicas), salvo que el Congreso obtenga mayorías especiales. De esta forma, se invierte la carga de obtener el consenso legislativo.

#### Revocatoria de mandato

La revocatoria de mandato es el derecho reservado a una parte de los electores de promover la destitución de un funcionario electivo, y como resultado de esa iniciativa, someter a la totalidad de los electores la decisión a tomar sobre la permanencia o no del funcionario en cuestión. Se establece un porcentaje de electores peticionantes (en general, no menos del 10 por ciento del padrón utilizado en el último comicio), quienes reúnen sus firmas y las presentan ante la Junta Electoral Municipal, con razones fundadas; las causas que se invocan pueden ser mal desempeño, incompatibilidad o inhabilidad en el ejercicio de sus funciones. Posteriormente, la Junta Electoral resuelve si procede la convocatoria a elecciones, y en ese caso, convoca a la totalidad del cuerpo electoral para que se pronuncie sobre la destitución que se ha promovido, para lo cual es necesaria la mayoría absoluta de los votos válidos

emitidos. A nivel nacional, la Constitución de Córdoba prevé el mecanismo en su art. 183, inc. 4.

Esta herramienta resulta particularmente útil para casos de corrupción en los que el poder político intenta encubrir a los autores.

*Implementación:* Para que la incorporación de estos tres mecanismos sea viable y resulten en herramientas útiles para la transparencia y control de corrupción, debería apoyarse la iniciativa de reforma constitucional y posteriormente proponer o apoyar proyectos de ley reglamentaria que tengan en cuenta experiencias anteriores a nivel nacional, provincial e internacional.

<b>TIEMPOS</b>	<b>PRIORIDAD</b>	<b>ACTORES CLAVE</b>	<b>ALIADOS</b>
CP	Importante/Autónoma	PE, Legislatura	ONGs, Medios, Universidad

### **3. Acceso a la información y su utilización eficaz**

#### I. MEJORA DE LA LEY Y SU REGLAMENTACIÓN

Consideramos necesaria ampliar la ley que obliga a los funcionarios a brindar información de la administración al público (ley 5537 de Mendoza: *Obligación de dar información al público por parte de la Adm.*), su implementación y la imposición de sanciones para su incumplimiento. La ley establece que la información tiene que ser brindada sin necesidad de autorización o trámite previo. El solicitante no debe cumplir otro requisito que identificarse y afrontar el costo respectivo. Sin embargo, la norma no se implementa adecuadamente debido a diferentes razones. Para mejorar la situación proponemos los siguientes contenidos mínimos:

1) Mayor especificidad respecto de quienes tienen la obligación de brindar la información (administración centralizada, descentralizada, empresas con

participación estatal en su paquete accionario, empresas que brindan servicios públicos, etc. y que tipo de información debe brindarse.

2) Previsión de remedios efectivos en caso de incumplimiento con las obligaciones contenidas en la ley de acceso a la información.

3) Mayor especificidad sobre la no exigencia de formalidades o explicitación de los motivos por los cuales se solicita la información

4) Informatización de la información y acceso directo a través de internet de la información más relevante Exigencia de publicar todas las normas de carácter general que se dicten y respecto de los demás actos definitivos administrativos, legislativos y jurisdiccionales de arbitrar y ejecutar las medidas necesarias para que los mismos lleguen a conocimiento fehaciente de los interesados y se posibilite el acceso de su conocimiento a la comunidad en general, facilitándose copia de los mismos a los medios de comunicación.

5) Otorgamiento de distinciones a las dependencias de la administración que cumplan adecuadamente con las exigencias contenidas en la ley. Publicación en lugares visibles sobre la información que puede brindar cada dependencia y los requisitos para acceder a esta. Difusión de los espacios dedicados a brindar la información.

6) Publicación de la información necesaria para participar de cualquier audiencia pública que se efectúe.

7) Publicidad de agenda de eventos oficiales, actividades sociales y culturales de interés público.

#### *Implementación:*

Desde hace un tiempo se viene discutiendo en la Legislatura la ley de acceso a la información pública. El IDP anexó el proyecto n° 45.466, que aparentemente es el que más posibilidades tiene de ser aprobado.

En líneas generales el proyecto cumple con los principios más importantes que debe regir la normativa. Sin embargo, el artículo 6° del proyecto, que solicita el motivo que determina el requerimiento bajo juramento puede actuar como un desincentivo para solicitar la información. El decreto

nacional 1172/03, por caso, no estipula requerimiento alguno, lo cual consideramos correcto.

Por otra parte, es importante destinar presupuesto para que pueda implementarse la norma. A nuestro criterio, quien debe supervisar el cumplimiento de los pedidos de acceso y ser parte en cualquier denuncia que efectue es la Oficina de Transparencia, que debe crearse en el ámbito de la administración pública (ver órganos de control).

Por último, la ley que exige hacer pública la información de los entes reguladores (Ley 6839 de Mendoza: *Programa de Información al usuario por parte de los Entes Reguladores de Agua y Electricidad*) requiere la publicación de marcos normativos vigentes, identidad de los miembros de los entes, informes anuales de gestión, información de las empresas operadoras, índice de cumplimiento de planes de inversión, resoluciones dictadas por el ente. Sin embargo, esta ley no habría sido implementada adecuadamente. Proponemos que se formulen medidas concretas para que la sociedad civil tenga conocimiento de esta posibilidad y se garantice la eficacia del trámite.

<b>TIEMPOS</b>	<b>PRIORIDAD</b>	<b>ACTORES CLAVE</b>	<b>ALIADOS</b>
CP/MP	Imprescindible	Legislatura	Sociedad civil, ONGs de otros lugares del país, Medios, Universidad

#### **4. Órganos de Control interno**

##### **Primera opción:**

##### I. OFICINA ANTICORRUPCIÓN

Consideramos que existen varias razones para establecer una Oficina Anticorrupción en Mendoza, pese a la existencia del Fiscal de Estado:

- Se agregaría la función fundamental de prevención de corrupción y transparencia en la gestión administrativa.

- Con la creación de un organismo de esas características que centralizara todas las cuestiones que tienen que ver con el control de corrupción y transparencia se pueden encarar políticas integrales.
- La concentración de potestades de control de corrupción, prevención y transparencia en un organismo cumple con las recomendaciones de los organismos internacionales (OEA, Naciones Unidas) y, de acuerdo a los expertos en la materia, es el mecanismo más moderno para combatir el flagelo.
- La creación de un órgano nuevo integral produciría un gesto político de alto impacto que no se produciría con la incorporación de facultades a un cuerpo existente.
- La Oficina aglutinaría todo lo referido al acceso a la información pública, al código de conducta de los funcionarios, etc.
- Pese a que el grado de corrupción percibido ha descendido, la percepción –de acuerdo al IDP- sigue siendo que el Estado debería hacer más por el control de corrupción y transparencia. La fiscalía de Estado, como está actualmente, no cumple con esa exigencia. Los cambios que deberían producirse son muy amplios y justifican una transformación global del sistema.
- Lo que debe cambiarse es el nivel de autonomía del órgano encargado, la forma de designación, las potestades investigativas, etc. Ello no significa necesariamente una erogación excesiva. Por ejemplo, no debe designarse nuevo personal para todas las funciones de la oficina sino que se puede destinar personal de otras dependencias, que cumplen tareas que ahora estarían centradas en la OA.

La creación de la Oficina debería incluir estos contenidos mínimos:

- 1) Que sus autoridades no sean designadas por el Poder Ejecutivo en ejercicio del cargo sino por la oposición y se asegure a sus funcionarios jerárquicos un

régimen de estabilidad en el cargo, ciertas inmunidades de función y potestades investigativas.

2) Que elabore un informe semestral sobre la gestión realizada, las iniciativas propuestas, las investigaciones realizadas y el estado de los trámites judiciales vinculados.

3) Acuerdos con organismos nacionales e internacionales para desarrollar acciones de cooperación en la transparencia de la gestión pública, la facilitación del acceso a la información por parte de la sociedad civil, la asistencia técnica para incrementar sus capacidades institucionales para implementar procesos dirigidos a optimizar los mecanismos de transparencia en la gestión pública, prevenir y combatir la corrupción en la función pública. Por otra parte, debería ampliar la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el control de los actos de gobierno.

4) Posibilidad de querellar en las causas judiciales que se inicien por sus denuncias.

### **Opción con mayores posibilidades de implementación:**

Existen circunstancias políticas, idiosincráticas y coyunturales que hacen que el modelo de creación de una Oficina Anticorrupción –aunque más recomendable- parezca de difícil implementación en el corto o mediano plazo. Por ello, proponemos las siguientes modificaciones, de menor plazo, a la actual estructura:

#### II - CREACIÓN DE UNA OFICINA DE TRANSPARENCIA

Esta oficina concentrará todas las funciones que tendría la Oficina Anticorrupción respecto de la transparencia, es decir:

- Llevar el registro de las declaraciones juradas;
- Analizar el contenido de las declaraciones juradas para determinar si existen incompatibilidades, enriquecimientos ilícitos o cualquier otra situación irregular;
- Elaborar programas de prevención de la corrupción y de promoción de la transparencia en la gestión pública;
- Asesorar a las agencias estatales en la implementación de programas de prevención.
- Controlar el cumplimiento de la ley de acceso a la información, tramitar los reclamos vinculados a éste, examinar las páginas de Internet de cada agencia para verificar la incorporación de los contenidos mínimos ya mencionados.

### III- JERARQUIZACIÓN DE LA FISCALÍA DE ESTADO

De acuerdo a la Constitución provincial, el Fiscal de Estado tiene las potestades de defender el patrimonio del fisco, ser parte en los juicios contencioso-administrativos y en todos aquellos en que se afecten intereses del Estado, demandar ante la Suprema Corte y demás tribunales de la provincia la nulidad de cualquier norma contrarios a la Constitución o que perjudiquen los intereses fiscales de la provincia. Por último, será parte en los procesos que se formen ante el Tribunal de Cuentas de la administración pública y velará por el cumplimiento de las sentencias en los asuntos en que haya intervenido como parte.

La ley 728, que regula esta figura, explicita sus potestades de actuar en representación del fisco y establece, entre otras funciones, que el F. de. E. debe actuar en todo asunto sobre enajenación, en la interpretación de contratos celebrados por el Estado, en toda concesión de jubilaciones y pensiones, en las reclamaciones de o gestiones iniciadas por particulares contra el fisco, etc.

A su vez, la ley 4418 incorporó tareas de investigación sobre la conducta administrativa de los agentes, sobre toda institución o asociación que tenga

como principal fuente de recursos aportes estatales y denunciar ante la justicia competente los hechos que como consecuencia de investigaciones practicadas sean consideradas como presuntos delitos.

Posteriormente, la ley 5961 le atribuyó facultades ambientales y la ley 6654 atribuciones mineras.

Surge del IDP que la Fiscalía de Estado no cuenta con recursos necesarios para cumplir adecuadamente su función y que hay un desconocimiento generalizado entre la ciudadanía sobre su actividad.

Es evidente que dadas las actuales características que tiene esta figura (concentra facultades muy amplias: algunas de ellas requieren su intervención obligatoria –como su participación en los juicios en los que es parte el Estado– y otras que exigen que tome iniciativa (particularmente las que surgen de la ley 4418), hacen imposible su efectividad en la investigación de irregularidades y corrupción en el ámbito estatal.

Para lograr algún cambio real sin hacer modificaciones estructurales a la institución efectuamos las siguientes propuestas:

- Dotar de mayor presupuesto a la parte a la Dirección de Investigaciones Administrativas y designar allí especialistas en la materia control de corrupción.
- Establecer mecanismos de transparencia y comunicación frente a la ciudadanía. Por ejemplo, el IDP explicita que la F. de. E. cuenta con una oficina de prensa que no satisface las expectativas.
- Permitir la posibilidad de querellar en causas de corrupción.
- Establecer el requisito de efectuar informes anuales de gestión y publicarlos en la página de Internet del organismo (la cual en la actualidad no existe).
- Implementar cursos de capacitación sobre transparencia y control de corrupción.
- Establecer un convenio con la Oficina Anticorrupción de la Nación para que esta última brinde asistencia técnica en las investigaciones complejas.

- Pasar al Defensor del Pueblo las potestades otorgadas por la ley 5961 (Ombudsman ambiental) y la ley 6654 (control de concesiones mineras).

*Implementación:* Para obtener lo que se propone, lo más recomendable sería apoyar el proceso de reforma constitucional. La modificación de las funciones del Fiscal de Estado ya están receptados en el proyecto que debe debatir la Legislatura. Por el otro lado, podría aprovecharse ese impulso para solicitar que se incluya en el proyecto la Oficina de Transparencia. Para ello, la Oficina Anticorrupción de la Nación podría organizar un seminario que incluya la participación de legisladores y expertos en la materia transparencia.

<b>TIEMPOS</b>	<b>PRIORIDAD</b>	<b>ACTORES CLAVE</b>	<b>ALIADOS</b>
CP	Imprescindible	Legislatura	PE, ONGs, OA Nacional

## **4. Órganos de Control Externo**

### I. CONTROL DE GESTIÓN Y CUENTAS

Es necesario implementar un órgano de control externo de gestión. El actual Tribunal de Cuentas controla solamente las cuentas, es decir, habría que ampliar las potestades del organismo existente. El modelo a adoptar podría parecerse al de la Auditoría General de la Nación, que tiene ambas facultades. Es decir, proponemos la ampliación de sus facultades concretas, para adecuarlas a las de un órgano de control externo moderno que comprenda los aspectos económicos, financieros, patrimoniales, de gestión y de legalidad en su conjunto, tanto ex post, como simultáneo; menos como un “tribunal administrativo” y más como un órgano de auditoría.

Dicho control comprendería los órganos de la administración pública, centralizada y descentralizada, como también los de las empresas, sociedades o entes en los que la provincia tenga participación. El organismo debería tener

personería y legitimación para efectuar denuncias. Los dictámenes deben tener carácter público.

La reforma estructural del Tribunal de Cuentas debería incluir mínimamente: (a) la designación de sus integrantes; (b) el diseño de su plan de actividades anuales; (c) el alcance y efecto de sus recomendaciones; y (d) sus competencias para denunciar administrativa o penalmente; (e) relaciones con la comunidad.

a.- En relación con la designación de sus miembros, creemos fundamental que el diseño del órgano sea tal que asegure a la oposición legislativa el control y dominio de la designación de la mayoría de los integrantes. La implementación de estas reformas requiere modificaciones constitucionales acerca de los mecanismos de designación actualmente vigentes y de la duración de los mandatos de los miembros.

b.- Con respecto al diseño del plan de actividades, también es fundamental que la oposición parlamentaria tenga un control de dicho plan (por ejemplo, a través de su aprobación del plan, o de la posibilidad de exigir modificaciones, o auditorías especiales por razones coyunturales, etc.)

c.- También deberían introducirse modificaciones al efecto de las recomendaciones del Tribunal de Cuentas (en particular, si implementa auditorías de gestión). Dichas recomendaciones deberían: (1) generar la obligación de una respuesta fundada del ente auditado acerca de su implementación futura, o las razones de su rechazo a tal recomendación; (2) generar una obligación de información periódica automática del ente auditado acerca de la superación de la deficiencia diagnosticada, o la recomendación formulada, etc.

d.- Creemos fundamental que se aseguren las facultades del Tribunal de Cuentas para que pueda gozar de legitimidad procesal para iniciar como para tomar participación en procesos judiciales, tanto de tipo penal (en delitos contra la administración pública) como contencioso-administrativo (para demandar nulidades administrativas), con plenas facultades de actuación (querellante, demandante, tercero interesado, testigo experto, etc.).

e.- Finalmente, el Tribunal de Cuentas debe mejorar sustancialmente su interacción con la comunidad. Sus informes, resoluciones, decisiones, etc. deben ser públicas y accesibles para la comunidad en general, el periodismo, etc.; el Tribunal debería estar abierto y tener una política amigable hacia la formulación de denuncias (organizar un formulario sencillo, o implementar un sistema de denuncias telefónicas, etc.); también debería organizar instancias de participación pública a la hora de decidir su plan de acción o seleccionar prioridades de investigación etc. Todas estas reformas pueden ser implementadas directamente por el propio Tribunal de cuentas y para ello debería iniciarse una campaña de incidencia hacia el órgano, presentarle a sus autoridades el plan de propuestas de “acercamiento a la comunidad”, a la vez que difundirlo públicamente –las iniciativas comentadas en este párrafo podrían constituir el mínimo de propuestas a incluir en el documento.

A su vez, debería incorporarse el sistema de control externo a la Red Federal de Control Público.

*Implementación:* Sería necesario apoyar el proyecto de ley declarativa de reforma de la Constitución, que prevé extender las funciones del Tribunal de Cuentas, “modificando sus atribuciones a fin de posibilitar el control de gestión concomitante con la ejecución presupuestaria”. Luego de producida esa reforma (o aún sin producirse), debería modificarse la ley 1003, con los criterios aquí establecidos.

En ese sentido, el proyecto de la Cámara de Diputados N° 30.099 contempla algunos de esos aspectos. Así, se prevé un sistema concomitante y ex post de gestión y se contempla claramente las funciones que pasaría a tener el Tribunal. Sin embargo, resulta ineficiente tener divididas las tareas de control de balance y gestión en dos órganos separados. Muchas de las tareas inherentes a las auditorías son comunes a ambas funciones. De ello se deriva que resulta más adecuado ampliar las potestades del Tribunal de Cuentas para adecuarlas a las de un órgano de control externo moderno. Es criticable también la forma de designación de los auditores pues el nombramiento queda en manos de las mayorías de cada cámara.

El propio Tribunal de Cuentas debería reordenar sus recursos internos, a fin de incluir expertos en gestión, y no sólo en auditorías contables. El Poder Ejecutivo podría facilitar esta reforma implementando programas piloto de auditorías de gestión, de común acuerdo con el Tribunal de Cuentas, con lo que se podría ir conformando un plantel técnico idóneo en el mediano plazo.

A su vez, el propio Poder Ejecutivo podría auto-obligarse y expedir las instrucciones internas correspondientes para que sus dependencias adopten ciertos estándares de respuesta, implementación o información específicos con relación a las recomendaciones del Tribunal de Cuentas.

Como se puede ver, las propuestas de fortalecimiento del Tribunal de Cuentas son variadas y se despliegan en diversos órdenes para su implementación (el propio tribunal, el Poder Ejecutivo, la Legislatura y la Constitución). Todas las medidas son consideradas prioritarias, pues el rol de estos entes de control debe mejorarse sustantivamente a fin de maximizar los estándares de transparencias, y los mensajes institucionales de buen gobierno.

Los aliados para cada orden de iniciativas están claramente identificados; el apoyo de la sociedad civil –mediante campañas de incidencia pública, agrupamiento de ONGs, concientización de medios de comunicación, etc.- es valioso y coadyuvante fundamental para todas ellas.

TIEMPOS	PRIORIDAD	ACTORES CLAVE	ALIADOS
MP	Importante/Autónoma	PE, Legislatura, titulares de Agencias Adm.	ONGs, Medios, Universidad

## II. DEFENSOR DEL PUEBLO

En Mendoza, resulta necesaria la creación de la figura del Defensor del Pueblo. El DP es un agente público, con independencia funcional de los poderes políticos, para defender a los ciudadanos en el reclamo de sus derechos. El diagnóstico señala falencias en cuanto a los órganos de control externo. La figura del Defensor del Pueblo, inexistente en la provincia, constituye en este sentido un órgano de control cuya creación es recomendable. Esta figura ha

sido adoptada en varias jurisdicciones nacionales e internacionales, con éxito probado. Así, el Defensor del Pueblo de la Nación ha sido actor en muchas de las causas judiciales más innovadoras de los últimos tiempos. Esta creación permitirá un acercamiento directo del ciudadano a un agente estatal que le permita resolver sus problemas y defender sus derechos. No sólo serviría para crear una nueva instancia de control, sino que facilita el acceso a la justicia, la participación activa de la ciudadanía y le otorga a los administrados canales de fácil acceso en el control de la administración provincial y la vigilancia respecto de posibles hechos de corrupción.

Las Defensorías del Pueblo han logrado una capacidad mediadora y constructiva no susceptible de ser lograda a través de otros mecanismos. Como canal de diálogo entre la ciudadanía y la administración, adquiere una importancia decisiva pues las vías administrativas generalmente conocidas no conducen, en la mayor parte de los casos, a restablecer la confianza y el sentido de colaboración por parte de la administración, sino que más bien en muchos casos contribuyen, por su tramitación y resultado, a agrandar la distancia entre él y la administración.

En realidad, puede decirse que la Constitución Nacional prevé la existencia del Defensor del Pueblo no solamente a nivel federal. Entre otras razones, la CN faculta en su art. 43 a este funcionario a interponer acciones judiciales colectivas en defensa de los derechos de incidencia colectiva de los ciudadanos. Estos derechos, contenidos en el primer párrafo del mismo artículo, no se limitan a derechos frente al Estado Nacional o prestadores de servicios públicos nacionales sino también frente a los estados provinciales y empresas prestadoras de servicios provinciales.

En Mendoza, esto aparece claro cuando actores que no tienen estas características explican que actúan como receptores de denuncias: por ejemplo, ello ocurre en las comisiones de la Legislatura o ante la Fiscalía de Estado.

Los contenidos mínimos que deberán incluirse con la creación de la figura incluyen:

1) el Defensor del Pueblo ejercerá sus funciones con total independencia; durante dichas funciones no debe solicitar ni recibir instrucción alguna de ninguna institución, órgano u organismo. Durante su mandato, el Defensor del Pueblo no podrá desempeñar ninguna otra actividad profesional, sea o no retribuida.

2) La función primordial del Defensor del Pueblo debe ser la de velar por la protección, defensa y cumplimiento de los derechos fundamentales, garantías e intereses, y las libertades públicas de los ciudadanos y por el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas.

3) Estará facultado para recibir las quejas de todo ciudadano de la provincia o de toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en Mendoza relativas a casos de mala administración en la acción de sus instituciones, órganos u organismos.

4) Llevará a cabo las investigaciones que considere justificadas, de oficio o a pedido de parte.

5) Colaborará, en la medida de lo posible pero sin perder autonomía en su gestión, con la Oficina Anticorrupción, en su lucha por aniquilar dicho flagelo. También debe ser de sencillo y directo acceso para la ciudadanía, contando con los canales de comunicación y promoción de sus funciones, debidamente actualizados (cumpliendo con la ley y el derecho del libre y público acceso a la información, de modo tal que la ciudadanía también cuente con herramientas para ejercer un control sobre su figura).

6) Debe prestar especial atención a aquellos comportamientos que denoten una falla sistemática y general de la administración pública, procurando prever los mecanismos que permitan eliminar o disminuir dicho carácter

7) Deberá presentar un informe semestral a la legislatura provincial, haciendo constatar el resultado de sus investigaciones así como todo lo referente a su gestión y a todas las consultas o quejas percibidas.

*Mecanismo de designación:* Por concurso público de antecedentes; y aprobado por un jurado compuesto por representantes del Poder legislativo, Poder

Ejecutivo, Poder Judicial, Universidades, Colegio de Abogados, Instituto de Contadores Públicos, Ciudadanía y ONGs de la provincia.

*Implementación:* Para implementar la figura del Defensor del Pueblo habría que apoyar la propuesta de reforma constitucional (que contempla esta introducción) o promover la sanción de una ley que lo prevea (tal como sucedió a nivel nacional no resulta necesaria la modificación de la Constitución para incorporarla).

Una vez creada resultaría provechoso la realización de acciones de difusión de esta oficina, mediante jornadas en diversos barrios y ciudades de la provincia, a fin de recibir denuncias y informar a la ciudadanía –es decir, que el defensor vaya hacia las denuncias en lugar de esperarlas. Consideramos clave para la proyección e instalación fecunda de esta institución este contacto con la ciudadanía, y el perfil inicial que adquiera la Defensoría marcará los años posteriores de la dinámica institucional.

Por otra parte, su capacidad de trabajo de la Defensoría se incrementaría notablemente si aprovechara recursos jurídicos disponibles que generalmente no son explotados. En tal sentido recomendamos (1) la implementación de sistemas de pasantías académicas, no rentadas o rentadas, de estudiantes universitarios avanzados (de abogacía, economía, etc.) que generen créditos académicos para estos, y que participen de las investigaciones y acciones de la defensoría. Esta dinámica de interacción es sencilla de implementar, genera incentivos en los estudiantes y también los acerca e involucra con las cuestiones públicas. (2) organización de un sistema de derivación de casos individuales o de escasa significación institucional a fin de evitar una temprana sobre carga, y mantener el foco en cuestiones estructurales. Los colegios de abogados y defensorías públicas podrían ser aliados a tal efecto.

TIEMPOS	PRIORIDAD	ACTORES CLAVE	ALIADOS
CP	Imprescindible	Legislatura, PE	ONGs, Medios, Universidad

### III. ENTES DE CONTROL DE SERVICIOS PÚBLICOS

#### a) Incorporación constitucional de la regulación de servicios públicos

Una parte fundamental de un sistema de servicios públicos concesionados es que exista una regulación adecuada. Para ello, es necesario contar con agencias de control externo dedicadas específicamente al control de servicios públicos.

Las agencias deben tener autonomía funcional y los funcionarios a cargo deben tener especialidad en la materia, cierta estabilidad y ser designados a través de un concurso público de antecedentes y oposición. La intervención a estos organismos debe ser muy limitada, con mecanismos muy estrictos para hacerlo.

Tal como establece el art. 42 de la Constitución Nacional debe haber participación de los usuarios en los directorios de los entes de servicios públicos.

Para dotar a los entes de mayor eficacia independencia y autonomía corresponde incorporarlos a la Constitución provincial y establecer sobre ellos principios de autonomía e independencia.

*Implementación:* Este punto es parte del proyecto de reforma constitucional, por lo que debería apoyarse la iniciativa.

#### b) Diagnóstico sobre el funcionamiento actual de los entes y propuestas de mejora

La información recabada indica que el funcionamiento actual de los entes es deficiente pero no existen estudios o datos concretos que lo comprueben fehacientemente. Resultaría positivo que, desde el ámbito académico, se efectúe un diagnóstico sobre su transparencia, se identifiquen las fallas que muestran y se propongan mecanismos de mejora. Este trabajo debería

presentarse en la comisión correspondiente de la Legislatura para que pueda ser utilizado por quienes tienen la potestad de efectuar los cambios.

c) Cumplimiento de la ley de información sobre los entes

Aunque la ley 6893 prevé la creación de un programa de información al usuario de los entes de control en las respectivas páginas web de los organismos, se constatan importantes incumplimientos.

Así, por ejemplo, el Ente Provincial del Agua y Saneamiento se encuentra actualizando su página web y no dejó ninguna página provisoria para que el usuario pueda informarse y reclamar; el Ente Provincial Regulador Eléctrico, en cambio, incluye en su página parte de la información exigida por la ley. Sin embargo, no incluye requisitos exigidos por la norma como los índices de cumplimiento de los planes de inversiones y expansiones del servicio. Además se encuentra notablemente desactualizado. Así, la última memoria de gestión que publica es la del año 2000 (año de la sanción de la ley 6893) y la última "noticia del día" que aparece data del año 2003.

*Implementación:* El Poder Ejecutivo debería implementar mecanismos de sanción para el caso de incumplimientos a la norma. También debe otorgarle un plazo a los entes para cumplir con esas disposiciones. La sociedad civil, particularmente la asociación de usuarios Prodelco, debe exponer públicamente estas deficiencias.

<b>TIEMPOS</b>	<b>PRIORIDAD</b>	<b>ACTORES CLAVE</b>	<b>ALIADOS</b>
CP	Importante/Autónoma	PE, sociedad civil	

## 6. Legislatura

### I. LEY DE LOBBY

Deberá crearse un Registro Público de Audiencias de Gestión de Intereses y establecimiento de obligación de los funcionarios de registrar toda actividad que tenga por objeto esas actividades.

Los registros deben relevar: solicitudes de audiencias, datos del solicitante, intereses que se invocan, participantes de la audiencia, lugar, fecha, hora y objeto de la reunión, síntesis del contenido de la reunión, constancias de las audiencias efectivamente realizadas, anomalías detectadas por alguno de los participantes, posibilidad de impugnar el resultado de la audiencia de acuerdo a la gravedad de las anomalías.

Se deben adoptar los recaudos necesarios para asegurar el carácter público de los registros, establecer su libre acceso, actualización diaria y difusión a través de una pág. web.

#### *Implementación:*

Para lograr ello, podría apoyarse el proyecto N° 34.786 de la Cámara de Diputados con el agregado de que la información contenida en los registros debe publicarse a través de la página de Internet del área respectiva y posibilitar la legitimación para reclamar su incumplimiento a cualquier persona física o jurídica. La promoción de este proyecto debería realizarse mediante una campaña para interesar a la opinión pública, al gobierno y a las bancadas legislativas. En tal sentido, la Oficina Anticorrupción, a cargo del seguimiento del Decreto 1172/03 podría ser una aliada en la promoción de esta herramienta.

<b>TIEMPOS</b>	<b>PRIORIDAD</b>	<b>ACTORES CLAVE</b>	<b>ALIADOS</b>
CP	Imprescindible	Legislatura, sociedad civil	OA

## II. ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL SENADO

La Cámara de Senadores cuenta con una página de Internet que contiene la información básica del cuerpo. Debe ampliarse sensiblemente esta información para transparentar el funcionamiento del cuerpo. El proyecto de ley para reglamentar la publicación de estos datos adicionales, que puede ser propuesto por un legislador clave, por un bloque legislativo o por una ONG comprometida con políticas de transparencia -teniendo en cuenta el tipo de propuesta, no debería haber resistencia de parte de ninguno de los actores involucrados-, debería contener estas prescripciones mínimas, más allá de otras propuestas por parte de quien implemente esta herramienta:

- Obligación de publicar el contenido de las leyes aprobadas: la página Web de la Legislatura incluye sólo el título de las leyes aprobadas por el cuerpo. La publicación de los textos completos es una tarea sencilla y ayuda a dar conocimiento a la ciudadanía de la tarea de la Legislatura y del detalle de las leyes que reglamentan la provincia.
- Obligación de publicar los proyectos en trámite en su versión completa, tal como lo estipula, por ejemplo, el artículo 136 del Reglamento de la Cámara de Senadores de la Nación.
- Obligación de publicar los datos completos de los integrantes del cuerpo, tanto de los senadores como de sus asesores y el personal completo de la Cámara. En el caso de los senadores, debería publicarse la trayectoria laboral, política, académica y su situación patrimonial.
- Obligación de publicar el reglamento orgánico interno del Senado.
- Obligación de publicar con suficiente antelación las fechas y horarios de las sesiones ordinarias, extraordinarias y secretas, más allá de que el público no pueda evidentemente asistir a estas últimas. La página de Internet del Senado publica hasta hoy solamente el horario de reuniones de las comisiones.
- Obligación de actualizar el diario de sesiones.

- La publicación de todos estos datos debe realizarse en la página de Internet del Senado, con una actualización semanal. En la mayor parte de los casos, esta actualización se limitará a ingresar proyectos de ley o leyes aprobadas durante la semana, con lo que no parece demasiado complicada su instrumentación. Tomando esta actualización como referencia, proponemos que se publiquen estos datos en papel, con la misma frecuencia, para distribuir en forma gratuita a los propios legisladores, a ONGs, medios y periodistas. El antecedente de esta parte de la herramienta es la publicación ya existente de Trámite Parlamentario de la Cámara de Diputados de la Nación.

*Implementación:* El Presidente del Senado podría implementar estos cambios. La sociedad civil podría exponer en los medios de comunicación estas deficiencias para así acelerar los plazos del proceso. Podría invitarse a funcionarios del Senado que estén participando de la experiencia a nivel nacional.

<b>TIEMPOS</b>	<b>PRIORIDAD</b>	<b>ACTORES CLAVE</b>	<b>ALIADOS</b>
CP	Importante/Autónoma	Senado, Sociedad civil	Senado de la Nación

## II. CREACIÓN O ACTUALIZACIÓN DE LA PAGINA DE INTERNET DE LA CAMARA DE DIPUTADOS

Según la información disponible en Internet, no existe una página web de la Cámara de Diputados de la provincia. Proponemos, entonces, la creación de una página con los criterios utilizados en el sitio Internet del Senado, a los cuales deberá agregarse los criterios sugeridos en la herramienta anterior.

*Implementación:* idem anterior

## II. ASISTENCIA PUBLICA A LA REUNION DE LAS COMISIONES LEGISLATIVAS

Debe facilitarse la asistencia a las reuniones de la Legislatura al público interesado y promoverse la asistencia de estudiantes secundarios y universitarios. Esto es importante para estimular el interés sobre los actos de la Legislatura y como mecanismo real para garantizar el ejercicio del derecho de presenciar estas reuniones, que otorga la Constitución de Mendoza.

Una forma de fomentar e instruir dicha participación es organizando visitas de las escuelas al recinto parlamentario.

*Implementación:* Esta medida debe organizarse mediante un programa organizado por la oficina de relaciones públicas de la Legislatura. Suponemos que los legisladores no tendrían motivo para oponerse ya que sería una forma de vincularse con la comunidad y mejorar su imagen pública.

## III. DELIBERACIÓN PÚBLICA SOBRE LOS PLIEGOS QUE DEBE TRATAR EL SENADO

La disposición del art. 83 de la Constitución provincial que establece el voto secreto para aprobar los pliegos de jueces, fiscal de estado y otros funcionarios, es funcional para garantizar la debida independencia de los legisladores al momento de votar. Sin embargo, lo que no puede permitirse es la falta de deliberación pública. La circunstancia de que el voto sea secreto (tal como sucede en el sistema electoral) no significa que no exista discusión sobre los candidatos. Es decir, que aquellos legisladores que quieran mantenerse en silencio para no hacer pública su opinión pueden hacerlo (aunque también pueden plantear sus dudas y consultas), pero el debate puede erigirse sobre las opiniones de los que no tienen inconveniente en manifestarlas. Para esto haría falta una agregación expresa al Reglamento del Senado.

Por otro lado, el mismo art. 83 dispone la aprobación tácita de los pliegos que debe tratar el Senado si éste no se pronuncia sobre la propuesta del Poder Ejecutivo dentro del término de treinta días a contar desde que el mensaje entró en Secretaría y estando la Cámara en funciones. Esta

disposición es contraria a principios fundamentales de transparencia y deliberación pública.

*Implementación:* Para su eliminación debería apoyarse el proyecto de ley declarativa de necesidad de la reforma de la Constitución de Mendoza propuesto por el Gobernador de la provincia.

<b>TIEMPOS</b>	<b>PRIORIDAD</b>	<b>ACTORES CLAVE</b>	<b>ALIADOS</b>
CP	Importante/Autónoma	Legislatura	Sociedad civil

## **7. Poder Judicial**

### I. CAPACITACIÓN DE JUECES Y FUNCIONARIOS

Los casos judiciales de corrupción tienen características especiales que deben ser tenidas en cuenta al momento de adoptar medidas al respecto:

- Los delitos suelen resultar complejos, de difícil prueba y tipificación.
- La investigación debe realizarse con particular cautela.
- Los incentivos para que los casos se hagan públicos hacen que sea difícil mantener la reserva de los expedientes.
- Suele haber intensa presión política.
- Existen técnicas investigativas particulares.
- Las personas investigadas pueden tener alguna ingerencia en la carrera judicial futura de los investigadores.
- Las investigaciones pueden resultar en campañas de desprestigio contra los investigadores.

Debido a ello, resultará beneficioso para el éxito del caso -desde la denuncia hasta la sentencia definitiva- que los jueces, fiscales y demás participantes del proceso tengan capacitación específica en todo aquello relativo a los procesos judiciales de corrupción. Los cursos podrían ser

brindados por académicos especialistas en la materia o magistrados nacionales o extranjeros que hayan tenido experiencia en causas de magnitud. Destacamos particularmente que la capacitación deberá comprender también a funcionarios y empleados de cierta jerarquía pues ellos también cumplen funciones importantes en estos procesos.

*Implementación:*

Para implementar estas medidas podría efectuarse un convenio con el centro de capacitación Manuel Saenz, que funciona como un órgano educativo de capacitación de los magistrados, funcionarios y empleados del poder judicial (tal como surge de la acordada 14390/97).

<b>TIEMPOS</b>	<b>PRIORIDAD</b>	<b>ACTORES CLAVE</b>	<b>ALIADOS</b>
MP	Importante/Autónoma	Poder Judicial, Universidad	

II. TRANSPARENCIA EN LA SELECCIÓN DE JUECES Y FISCALES

La Legislatura o el Poder Ejecutivo deberán implementar un mecanismo de transparencia y participación ciudadana en la designación de magistrados. Esto podría basarse en el decreto 222/03 del Poder Ejecutivo Nacional, cuyos aspectos más significativos son los que siguen:

Producida una vacante en la justicia provincial se publicará en los diarios de circulación provincial el nombre y los antecedentes curriculares de la o las personas que se encuentren en consideración para la cobertura de la vacancia. Las personas incluidas en la publicación que establece el artículo anterior deberán presentar una declaración jurada de bienes, los de su cónyuge y/o los del conviviente, los que integren el patrimonio de la sociedad conyugal, y los de sus hijos menores.

También deberán mencionar la nómina de asociaciones civiles y sociedades comerciales que integren o hayan integrado, los estudios de abogados con los que mantuvieron relaciones profesionales, la nómina de

clientes o contratistas y cualquier tipo de compromiso que pueda afectar su imparcialidad.

Los ciudadanos en general, las organizaciones no gubernamentales, los colegios y asociaciones profesionales, las entidades académicas y de derechos humanos, podrán presentar por escrito las posturas, observaciones y circunstancias que consideren de interés expresar respecto de los incluidos en el proceso de preselección, con declaración jurada respecto de su propia objetividad respecto de los propuestos. También podrá requerirse opinión a organizaciones de relevancia en el ámbito profesional, judicial, académico, social, político y de derechos humanos a los fines de su valoración.

Se recabará a la AFIP, informe relativo al cumplimiento de las obligaciones impositivas de las personas eventualmente propuestas. En un plazo determinado, el Poder Ejecutivo dispondrá fundadamente su elevación o no de la propuesta.

*Implementación:* Lo más recomendable es que este mecanismo sea aprobado por ley provincial pero también existe la opción, como se hizo a nivel nacional, de efectuarlo a través de un decreto del Poder Ejecutivo. El ámbito universitario podría colaborar con la iniciativa organizando un seminario en el que estén presentes funcionarios nacionales que están organizando el sistema en el ámbito del Ministerio de Justicia de la Nación.

<b>TIEMPOS</b>	<b>PRIORIDAD</b>	<b>ACTORES CLAVE</b>	<b>ALIADOS</b>
MP	Importante/Autónoma	Legislatura, PE	Universidad, Ministerio de Justicia de la Nación

### III. CONCURSO DE INGRESO Y PROMOCION DE EMPLEADOS Y FUNCIONARIOS

La independencia y capacidad del Poder Judicial y el Ministerio Público tiene absoluta vinculación con la contratación inicial que se realizan en las dependencias. Los ingresantes son quienes adquieren la experiencia necesaria

para posteriormente poder ocupar puestos jerárquicos. La experiencia de los diversos Consejos de la Magistratura que se han creado en los últimos años indican que los puestos de magistrados son cubiertos fundamentalmente por los funcionarios judiciales con experiencia en los tribunales. En cambio, es bajo el porcentaje de abogados en el ejercicio de la profesión que logra convertirse en magistrado sin tener experiencia anterior en los ámbitos jurisdiccionales. Por el mismo motivo resulta fundamental regular la promoción de los agentes, fundamentalmente para acceder a cargos jerárquicos (como los puestos de prosecretarios letrados o secretarios).

Tal como surge del IDP, en Mendoza existe un examen para acceder al cargo de auxiliar de Mesa de Entradas. Sin embargo, consideramos que el sistema debería contener también las siguientes características:

- a) Reconocer el derecho a participar de los concursos para ser auxiliar de mesa de entradas sólo a estudiantes de derecho. De esa forma, se profesionaliza la carrera judicial y se dota a la justicia de empleados con mayor conocimiento técnico. Para el futuro, ello significa que se provee a la judicatura de mayor cantidad de aspirantes y se mejora la competitividad.
- b) Efectuar concursos para Secretario, Prosecretario o cargos equivalentes en la escala jerárquica sólo a graduados de derecho sin importar que acrediten experiencia en el trabajo en tribunales;
- c) Establecimiento de un adecuado régimen de publicidad que permita la participación y preparación de todos los interesados. La publicidad podría asegurarse mediante la publicación en diarios provinciales y mediante afiches en los tribunales, las facultades de Derecho y el Colegio Público de Abogados.

*Implementación:* El Poder Judicial de la provincia debería implementar este sistema. La sociedad civil podría efectuar presentaciones para intentar lograr que se pongan en prácticas las iniciativas. Por otra parte, el sindicato judicial podría promover este tipo de reformas. Otros aliados incluyen a los empleados

judiciales que quisieran concursar para ser promovidos. Ellos podrían efectuar presentaciones para hacerlo.

<b>TIEMPOS</b>	<b>PRIORIDAD</b>	<b>ACTORES CLAVE</b>	<b>ALIADOS</b>
LP	Importante/Autónoma	PJ, ONGs, sindicato, empleados judiciales	Universidad

#### IV. TRANSPARENCIA EN LA ASIGNACIÓN DE CAUSAS Y TRÁMITES INTERNOS

El sorteo de todas las causas judiciales debe hacerse con absoluta transparencia. El sistema debe implementarse con la supervisión de algún actor ajeno al Poder Judicial (Defensor del Pueblo, ONGs, etc.) y debe permitirse el control por parte de cualquier interesado. En caso de que el sorteo sea informático, deberá solicitarse que el sistema sea certificado por empresas que cumplan ciertas exigencias, demuestren experiencia en la materia y puedan realizar controles periódicos. Se permitirá que la asignación de causas tenga en consideración como método de compensación la voluminosidad de los expedientes pero de ningún modo el objeto del pleito.

Algo similar deberá establecerse para la asignación de preopinantes en los tribunales colegiados. De ningún modo se permitirá establecer oficinas de examen de causas de trascendencia pública, como ocurre actualmente en la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

*Implementación:* Estas medidas deben ser implementadas por la Suprema Corte pero pueden ser promovidas por las organizaciones de la sociedad civil y por los Colegios de Abogados. A su vez, para disertar sobre las políticas de transparencia que se están llevando a cabo en el ámbito de la Corte Suprema de la Nación, la Universidad podría invitar a exponer a su Presidente o a algunos de los Ministros.

<b>TIEMPOS</b>	<b>PRIORIDAD</b>	<b>ACTORES CLAVE</b>	<b>ALIADOS</b>
MP	Importante/Autónoma	PJ, ONGs, Colegios de Abogados	Corte Suprema de la Nación

## V. PROHIBICIONES DE ALEGATOS INFORMALES

Tal como estableció la Corte Suprema de la Nación, los no podrán recibir a una sola de las partes o a sus patrocinantes, sin la presencia de los patrocinantes de la otra parte. Excepcionalmente podrán recibir a una sola de las partes sin la presencia de los patrocinantes de la otra en los casos en que se deban dictar resoluciones *in audita parte* o cuando la urgencia del caso lo justifique dejando constancia de las circunstancias que la determinan. En este caso, el secretario deberá estar presente y labrará un acta en la que conste las circunstancias que determinaban la urgencia y el contenido de la entrevista de la que se dará traslado oportuno a la parte contraria por el plazo de cinco días.

El fundamento de ello es que para que exista debido proceso las partes involucradas deben tener noticia fehaciente (o conocimiento) del proceso y de cada uno de sus actos y etapas. Los alegatos de oreja, prácticas no reglamentadas pero frecuentes, no permiten a la parte ausente conocer todo lo que se dice en esa reunión y, mucho menos, controlarlo. Como los jueces no tienen tiempo de atender a todos los abogados que tienen causas en sus juzgados, la concesión de entrevistas puede depender de factores como la naturaleza de la petición o la importancia del abogado que la solicite. Estas prácticas vulneran así el principio de igualdad ante la ley que establece la Constitución Nacional

La Corte Suprema dispuso, mediante la acordada 7/2004, la prohibición de los alegatos informales. Allí la Corte sostuvo que "resulta conveniente asegurar la bilateralidad de las entrevistas que suelen efectuarse a pedido de los litigantes, como medio idóneo para aventar cualquier suspicacia y brindar a las partes la posibilidad de ser oídas cuando alguna de ellas aduzca ante el juzgador argumentos a favor de su pretensión o vinculados al objeto del litigio".

*Implementación:* Para lograr la implementación de esta medida debería sancionarse una ley procesal (o una acordada de la Suprema Corte, aunque esto parece más improbable), que disponga que:

a) Que quedan prohibidos los alegatos informales en los trámites jurisdiccionales;

b) Excepcionalmente puede recibirse a una sola de las partes sin la presencia de los patrocinantes de la otra en los casos en que se deban dictar resoluciones *in audita parte* o cuando la urgencia del caso lo justifique dejando constancia de las circunstancias que la determinan. En este caso, el secretario deberá estar presente y labrará un acta en la que conste las circunstancias que determinaban la urgencia y el contenido de la entrevista de la que se dará traslado oportuno a la parte contraria por el plazo de cinco días.

A su vez, la sociedad civil puede impulsar esta medida a través de presentaciones legislativas o judiciales. También, igual que en la medida anterior, podría invitarse a disertar sobre la trascendencia de este tema a alguno de los miembros de la Corte Suprema de la Nación, que suscribieron esa medida.

<b>TIEMPOS</b>	<b>PRIORIDAD</b>	<b>ACTORES CLAVE</b>	<b>ALIADOS</b>
MP	Importante/Autónoma	PJ, ONGs	Corte Suprema de la Nación

## VI. PUBLICIDAD DE CAUSAS JUDICIALES SOBRE CORRUPCIÓN

A fin de que la ciudadanía reciba información adecuada y veraz sobre las causas en trámite contra funcionarios públicos (o funcionarios salientes) por delitos contra la administración y evitar que la única información que se brinda sea la que proporcionan los medios de comunicación, debe realizarse un informe anual, que contenga la nómina de:

- a) causas judiciales sobre corrupción, los delitos imputados con su descripción, estado de las causas,
- b) nombre de las personas que asumen las investigaciones,
- c) decisiones adoptadas,
- d) nombre de las personas que serán sometidas a juicio público, en caso de juicio público se deberán agregar los datos suficientes que permitan la asistencia a la ciudadanía.

*Implementación:* Esta información podría ser proporcionada por varios actores. En realidad, el propio Poder Judicial tiene incentivos para hacerlo pues sus integrantes se agravan de que la información que se brinda a través de los medios de comunicación es falsa y distorsionada. Este informe podría prepararlo la Oficina de Prensa del Poder Judicial.

<b>TIEMPOS</b>	<b>PRIORIDAD</b>	<b>ACTORES CLAVE</b>	<b>ALIADOS</b>
MP	Importante/Autónoma	PJ	Sociedad civil

## VII. ESTUDIO SOBRE LAS EXCUSACIONES PLANTEADAS Y DECISIONES ADOPTADAS

Los magistrados suelen tener conflictos para decidir casos relativos a personas vinculados con ellos en situaciones no previstas por los códigos de procedimiento. Así por ejemplo, habría que estudiar con detenimiento alguna solución al dilema planteado cuando el abogado de una de las partes es amigo íntimo o familiar directo de una de las partes (lo cual en Mendoza acontece muy a menudo y deja en desigualdad de condiciones a la otra parte).

El Código Procesal Penal (arts. 51 y 54) no prevé la posibilidad de excusarse ni recusar al juez por ese motivo. Sin embargo, entendemos que debería estar prevista la obligación, por parte del magistrado, de explicitar esa circunstancia y de declarar bajo juramento que, en los encuentros sociales que mantenga con el letrado, no va a conversar ni brindar ningún tipo de información sobre la causa que tiene bajo estudio.

*Implementación:* Esta introducción debería efectuarse en los Códigos Procesales provinciales. La sociedad civil debería incorporar este punto a las iniciativas que efectúe respecto a la materia.

<b>TIEMPOS</b>	<b>PRIORIDAD</b>	<b>ACTORES CLAVE</b>	<b>ALIADOS</b>
MP	Importante/Autónoma	Legislatura, Sociedad civil	Universidad

#### VIII. PROTECCIÓN DE TESTIGOS, DENUNCIANTES

Debe implementarse un sistema de protección de testigos y denunciantes para que la seguridad que se les garantiza permita poder llevar a cabo los casos con éxito. Debería exigirse que:

- a) Se informe al denunciante sobre el derecho de protección que posee y su contenido y alcances.
- b) Se prevean los mecanismos para preservar su identidad;
- c) Se prevea la posibilidad de que sea trasladado a otra área con idénticas o mejores funciones en la escala jerárquica y con idéntico o mejor sueldo o que sea restablecido en sus funciones;
- d) En caso de que se incumpla con garantizar lo señalado en el punto a) precedente tendrá derecho a considerarse despedido sin causa y a recibir la indemnización que corresponda en consecuencia sin perjuicio de las acciones civiles que pudieran corresponder
- e) Se prevean mecanismos para garantizar la indemnidad de su familia y amigos íntimos.

*Implementación:* Debe sancionarse legislación sobre la materia. Para ello, debería sensibilizarse a potenciales actores interesados, efectuarse reuniones con legisladores de la Comisión de legislación procesal penal y deben compararse experiencias extranjeras. La Oficina Anticorrupción de la Nación podría prestar asesoramiento técnico.

<b>TIEMPOS</b>	<b>PRIORIDAD</b>	<b>ACTORES CLAVE</b>	<b>ALIADOS</b>
MP	Importante/Autónoma	Legislatura	Universidad, sociedad civil, OA nacional

#### IX. PERMISIÓN DE CÁMARAS OCULTAS

Los delitos contra la administración pública suelen ser de muy difícil prueba en base a los medios tradicionalmente utilizados y admitidos. En particular, la utilización de pruebas obtenidas mediante la práctica conocida como “cámaras ocultas”, podría ser de gran utilidad, aunque actualmente no existen normas que expresamente las admitan, y su regulación suscita algunas cuestiones constitucionales.

En el estado actual, creemos que las mejores razones apuntan a la admisión de estas herramientas, siempre que se hagan a partir de una expresa sanción legislativa, y regulada bajo apropiadas garantías de control, particularmente en caso que se admita las pruebas obtenidas por sujetos privados.

<b>TIEMPOS</b>	<b>PRIORIDAD</b>	<b>ACTORES CLAVE</b>	<b>ALIADOS</b>
MP	(sin información)	PE, Legislatura, Ministerio Público	Medios

#### X. INFORME ANUAL DE JUSTICIA

El Poder Judicial debería brindar un informe anual de transparencia que incluya entre otras cosas:

- Presupuesto de cada juzgado.

- Legislaciones abiertas y resultados.
- Acordadas de la Suprema Corte.
- Denuncias presentadas contra los jueces, motivos de las causas abiertas.
- Nombramientos efectuados en la justicia, los criterios objetivos públicos que se debían cumplir ex ante para participar de los concursos así como la regulación de un régimen de impugnación de las designaciones, y la decisión del nombramiento según los méritos puntuales demostrados a través de la evaluación de esos criterios objetivos a través de un proceso transparente que permita su evaluación posterior.

*Implementación:* Este tema podría ser parte de un proceso de transparencia que lleve a cabo la Presidencia de la Suprema Corte, tal como se hizo a nivel nacional.

<b>TIEMPOS</b>	<b>PRIORIDAD</b>	<b>ACTORES CLAVE</b>	<b>ALIADOS</b>
MP	Importante/complement.	PJ, sociedad civil	Medios

## **8. Sector Privado**

### I. COMPROMISO DE ÉTICA EMPRESARIAL

Para una integral lucha contra la corrupción es importante una sólida y completa articulación entre los distintos sectores sociales de las provincias. De la misma forma en que se requiere un compromiso por parte del sector público y de la ciudadanía en general, se requiere del sector privado. De lo contrario, todas las políticas y programas de reforma ya propuestos van a encontrar su límite, constituyéndose en una red de acción fragmentada, que como tal no logre la erradicación de las prácticas de corrupción en todos los niveles de la vida social. Y por lo tanto no pueda romper el círculo vicioso, imposibilitando

que determinadas prácticas o ámbitos sean caldos de cultivo para la revitalización de la corrupción.

Resulta fundamental, por lo tanto, incorporar al sector privado como agente o actor social preponderante en la articulación e implementación de programas que combatan el flagelo de la corrupción; tomando a la sociedad en su conjunto como un todo inescindible y complejo, que reproduce sus conductas éticas o corruptas, en todas las esferas de la vida social.

El “Compromiso de Ética Empresarial” es, en suma, una forma de incorporar al sector privado en el compromiso inicial que toda la sociedad debe prestar en su conjunto. Se trata de un Programa Integral de ética (corporativa) profesional y de responsabilidad social empresarial, en las pequeñas y medianas empresas, en pos de desarrollar un proceso de cambio cultural de valores orientado hacia el fortalecimiento de la ética en el sector privado. Significa dar un paso en la transición y consolidación de un fuerte cambio cultural que sustituya la “viveza criolla” por el comportamiento ético y transparente y en la incorporación del sector privado en los programas de fortalecimiento de la participación ciudadana. Puede pensarse ; pudiendo pensarse como actor estratégico que colabore con el Estado y las Organizaciones No Gubernamentales en el fomento de una mayor y mejor información y participación ciudadana.

*Implementación:* Para su implementación, el Gobierno –con la colaboración de alguna ONG, debería señalar algunas empresas claves (sea por su relación cercana al Gobierno o por su general predisposición al cambio y a la innovación), a las cuales acercarles la propuesta de la firma de un Compromiso de Ética Empresarial y que sea posteriormente monitoreado por la ONG implicada. Su modelo se podría tomar de diversas experiencias en el resto de los países latinoamericanos, como por ejemplo, Colombia; o bien tomando como sustento de base a la Carta de Compromiso con el ciudadano.

<b>TIEMPOS</b>	<b>PRIORIDAD</b>	<b>ACTORES CLAVE</b>	<b>ALIADOS</b>
LP	Importante/complement.	PE, sociedad civil	Consejo de empresarios

## 9. Sociedad civil y universidades

### I. FOMENTO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONCIENTIZACIÓN

El Estado debería fomentar la participación ciudadana a través del reconocimiento a la sociedad civil de la posibilidad de fijar agendas al poder público a través de su participación en foros sociales de discusión vinculantes.

También deberá concientizar a la ciudadanía a través de campañas (espacios en radio y TV que expliquen la corrupción, los problemas implicados en la corrupción, los mecanismos anticorrupción, la transparencia y las posibilidades que tiene la sociedad civil para hacer valer sus derechos al respecto), charlas y foros en los que participen representantes de los poderes públicos, organizaciones y miembros de la sociedad civil, organizaciones de base, y sectores empresarios que aborden las mismas temáticas.

*Implementación:* El Poder Ejecutivo debería efectuar reuniones con miembros de la sociedad civil e implementar conjuntamente estas iniciativas. Para ello, sería recomendable que se forme la red de ONGs para temas de transparencia, como se explicará a continuación.

TIEMPOS	PRIORIDAD	ACTORES CLAVE	ALIADOS
LP	Importante/complement.	PE, sociedad civil	Medios

### II- FOMENTO DE LA RED CIUDADANA PARA LA TRANSPARENCIA Y CONTROL DE CORRUPCIÓN

De acuerdo a la información recabada, se han realizado reuniones iniciales para comenzar a gestar una red de organizaciones de la sociedad civil locales que tenga por objeto promover políticas de transparencia y control de corrupción.

Consideramos que fomentar esta red resulta fundamental para lograr varias de las propuestas que aquí se formulan. La sociedad civil ha mostrado, a nivel nacional, que puede desempeñar un rol fundamental en proponer y llevar adelante actividades de incidencia respecto de iniciativas de este tipo. Los ejemplos de “Una Corte para la Democracia” (una red formada por seis ONGs que formularon propuestas de transparencia en la designación

*Implementación:* Sería recomendable que alguna de las ONGs que tienen acceso a financiamiento, presenten un proyecto –junto a organizaciones de Mendoza- para financiar la creación de esta red, la capacitación de los participantes y la elaboración de iniciativas conjuntas.

TIEMPOS	PRIORIDAD	ACTORES CLAVE	ALIADOS
CP	Importante/complement.	sociedad civil	ONGs con acceso a financiamiento

### III. LEGITIMACIÓN A ONGS Y CIUDADANOS PARA QUERELLAR PENALMENTE, SER PARTE EN TRÁMITES ADMINISTRATIVOS Y REQUERIR LA NULIDAD DE ACTOS ADMINISTRATIVOS

Las posibilidades de participación administrativa y judicial (penal y contencioso-administrativa) de la ciudadanía y las ONGs, en defensa de la moralidad administrativa y el buen gobierno es insuficiente y frustrante para el control republicano.

Es habitual que los códigos de procedimientos penales sólo legitimen a los “afectados” a participar como querellantes, y en el caso de los delitos contra la administración pública, esta característica se reserve con exclusividad al Estado.

El reconocimiento de legitimación procesal para ONGS o ciudadanos debería ser especialmente introducido, mediante las reformas legislativas pertinentes.

El mismo problema y la misma solución (aunque aquí resultarían suficientes modificaciones reglamentarias) debería implementarse en relación con la participación de la ciudadanía en trámites administrativos tales como

sumarios, investigaciones preliminares, actuaciones previas a la adopción de actor administrativos que involucren cuestiones de interés público, o derechos de incidencia colectiva, etc.

Finalmente, la participación contencioso-administrativa de la ciudadanía y sociedad civil resulta también fundamental para incrementar el control de la legalidad y razonabilidad de la actuación administrativa. Actualmente, la legitimación procesal se regula de manera tal que quien demande a los tribunales debe acreditar la existencia de un interés personal, directo y especial afectado. De tal manera, quien no es afectado por una decisión administrativa, aunque esta sea manifiestamente ilegal o arbitraria, no tiene legitimación para demandar la nulidad de dicha decisión. Esta restricción, cuando se trata de cuestiones vinculadas con la moralidad administrativa, es sumamente perniciosa y priva a la comunidad de los beneficios de contar con ciudadanos u ONGs activos involucrados en cuestiones públicas, dispuestos a destinar sus propios recursos a causas de bien común.

La ampliación de la legitimación contencioso-administrativa, para la defensa de la “moralidad administrativa” a cualquier individuo u ONG, aunque no sea un afectado directo por la decisión, constituiría un notable avance en la materia.

*Implementación:* Para hacer que estas reformas se implementen debe recorrerse la vía de identificación y sensibilización de actores relevantes (Poder Ejecutivo, Legisladores, etc.) alrededor de proyectos de reformas concretos y sencillo, presentados en documentos públicos. La contingencia de las decisiones legislativas impide mayores precisiones sobre el aspecto estratégico.

<b>TIEMPOS</b>	<b>PRIORIDAD</b>	<b>ACTORES CLAVE</b>	<b>ALIADOS</b>
CP	Importante/autónoma	PE, ONGs, Legislatura, Min. Púb.	Universidad

#### IV. CONCURSOS DE PROYECTOS PARA ONGS

El Estado debe promover, al menos una vez al año, en el/las áreas que elija, en función de la necesidad que perciba y que crea conveniente su tratamiento por parte de la sociedad civil, un concurso público –de antecedentes y oposición- sobre los siguientes ítems: (a) propuestas de políticas públicas sobre un área económica, política o social determinada, (b) seguimiento y monitoreo de cumplimiento de normas existentes en materias como acceso a la información, canales efectivos de participación ciudadana, descentralización de la administración pública, etc.

Dichos concursos deberían funcionar como un estímulo económico, y formalizados como un programa con pautas temporales definidas y estructura de permanencia podrían participar el conjunto de las ONGs legalmente constituidas en la provincia.

<b>TIEMPOS</b>	<b>PRIORIDAD</b>	<b>ACTORES CLAVE</b>	<b>ALIADOS</b>
CP	Imprescindible	PE, Titulares Agencias Adm., ONG	Empresarios

#### V. CAPACITACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN PROYECTOS SOCIALES A NIVEL MUNICIPAL

Los municipios más importantes de la provincia deben desarrollar cursos de capacitación en elaboración de proyectos sociales, microemprendimientos, cómo conformar una asociación civil sin fines de lucro, asociativismo, etc. Estos cursos estarían dirigidos a ONGs locales, asociaciones vecinales y barriales y otras organizaciones de la sociedad civil a nivel local. La elección de estos organismos dependerá del contexto local pero una ONG reconocida a nivel provincial puede colaborar como “auditora” del proceso.

Para facilitar la gestión de estos proyectos, el Estado provincial debe establecer convenios de colaboración con los municipios para aportar personal técnico y profesional en caso de que los municipios lo requieran. Asimismo, el organismo estatal que corresponde al área comprendida por el curso de capacitación deberá facilitar asesoramiento específico sobre la definición de

temas, problemas y soluciones, más allá de la colaboración del personal técnico antes mencionada.

La frecuencia en la convocatoria será determinada localmente, pero sugerimos que se realice al menos una vez al año.

<b>TIEMPOS</b>	<b>PRIORIDAD</b>	<b>ACTORES CLAVE</b>	<b>ALIADOS</b>
MP	Importante/Comp	Municipios, ONGs	PE, Empresarios, Univ.

#### IV. CAPACITACIÓN DE LA CIUDADANÍA EN EL USO DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Esta herramienta pretende asegurar que el acceso a la información se transforme en un mecanismo efectivo de control ciudadano de la gestión pública y un incentivo para la participación de la sociedad civil en la política provincial.

Una ONG provincial comprometida con las políticas de transparencia y con experiencia en la utilización de medios de información y comunicación –tal vez en cooperación con ONGs locales, o instituciones como la defensoría del pueblo- debería organizar un programa integral de educación a los miembros de sociedad civil sobre el modo de procesar, interpretar y transformar la información disponible en organismos públicos, así como los criterios de creación y clasificación de la información que permitan juzgar y proponer mejoras al acceso a la información.

Los criterios y modalidades de implementación concreta de este programa serán establecidos por la ONG elegida para llevar a cabo esta herramienta. Sugerimos como punto de partida a organización de charlas y el dictado de cursos sobre derechos cívicos y en particular sobre el derecho de acceder a la información. Deberían tener prioridad los lugares y ciudades más desfavorecidos, ya sea por la distancia de los grandes centros urbanos o por el bajo nivel de ingresos de su población, ya que es allí donde suponemos que la necesidad de capacitación es mayor.

<b>TIEMPOS</b>	<b>PRIORIDAD</b>	<b>ACTORES CLAVE</b>	<b>ALIADOS</b>
MP	Imp./Complementaria	ONGs, Univ.	PE, Titulares Ag. Adm.

## V. EDUCACIÓN SOBRE TRANSPARENCIA Y CORRUPCIÓN

Como es obvio, es fundamental para modificar el estado de situación, educar en esta materia a los estudiantes. Así, la capacitación cívica debe acompañar el proceso de formación escolar. El Estado se debería encargar de dictar cursos dentro de las asignaturas o materias respectivas en los niveles primario, EGB y polimodal o sus equivalentes bajo la supervisión del docente a cargo.

<b>TIEMPOS</b>	<b>PRIORIDAD</b>	<b>ACTORES CLAVE</b>	<b>ALIADOS</b>
LP	Importante/complement.	PE, sociedad civil	

### **10. Medios de comunicación**

La actividad de los medios de comunicación en general y de los medios de comunicación en particular constituye una de las áreas más importantes de la lucha contra la corrupción. El IDP alerta en especial sobre la existencia de holdings mediáticos que, al resguardar sus intereses, son alternativamente aliados y enemigos en la lucha contra la corrupción. Sin embargo, no es un objetivo realista para este plan de acción cambiar la estructura de medios de la provincia. Pretendemos proponer algunas medidas para mejorar el funcionamiento transparente de los medios y fundamentalmente para otorgar garantías para el ejercicio efectivo de la libertad de prensa y de la investigación periodística relacionada con la lucha contra la corrupción, de manera tal de ejercer una “presión desde abajo” que contrabalancee el poder de los grandes holdings y usar ese mismo poder, o las relaciones de fuerza existentes en cada caso en la provincia, para identificar y combatir hechos de corrupción en la provincia.

Proponemos dos líneas de acción para mejorar el funcionamiento de los medios de comunicación en la provincia. La primera línea apunta a la

regulación de la publicidad oficial, cuya centralidad en la financiación de los medios provinciales es otro de los condicionantes, según el IDP, para el ejercicio de las tareas de investigación y fiscalización que un medio debería tener en un sistema democrático. Por otra parte, es sabido que la publicidad oficial se confunde muchas veces con la propaganda política, convirtiendo la publicidad de los actos de gobierno en la campaña electoral del partido gobernante. La segunda línea busca fomentar el periodismo de investigación como actividad que permite combatir la corrupción, creando una cierta "presión" desde la sociedad civil y las instituciones educativas para que la investigación periodística contra la corrupción sea un factor respetado por toda la sociedad y su función jerarquizada y protegida.

### ***Sobre la publicidad oficial:***

#### I. REGLAMENTACIÓN SOBRE PUBLICIDAD OFICIAL (Modificación de la Ley de Acceso a la Información Pública)

La publicidad oficial está escasamente regulada en la Ley 3764 de Acceso a la Información pública mendocina. La ley no hace mención a los contenidos de la publicidad y a su distinción de las funciones propias de la propaganda política directa ni a los criterios específicos de su distribución en el arco mediático provincial. Algún legislador considerado clave para esta propuesta, o un bloque parlamentario, o una ONG debería promover la modificación de las disposiciones que reglamentan la publicidad oficial dentro de la ley mencionada.

*1) Sobre el contenido de la publicidad oficial:* debería agregarse un artículo cuya redacción, sería en esencia la siguiente:

"Los mensajes informativos a efectos de promoción de acciones gubernamentales que se hayan realizado, que se estén realizando o prevean realizarse, que se manifiesten a través de cualquier medio publicitario deben

limitarse a lo estrictamente necesario para la finalidad señalada, sin contener juicio de valor alguno sobre la actividad del Gobierno, ni podrán directa o indirectamente por falta a la verdad, omisión, exageración o ambigüedad, inducir a los ciudadanos a error en cuanto al contenido de la medida anunciada, quedando sujetos a las disposiciones de la ley general que consagran y garantizan los principios de licitud, identificabilidad, veracidad y respeto por la defensa de los ciudadanos, así como las relativas a la publicidad encubierta, a los valores positivos y a las restricciones de medios y métodos”.

*2) Sobre la distribución de publicidad oficial:* debería agregarse otro artículo que incluya las siguientes prescripciones:

- que las campañas promocionales del Estado deben difundirse entre los medios de comunicación con criterios equitativos de distribución, evitando el manejo discrecional de la asignación de la publicidad oficial según la orientación política de cada medio.
- que las campañas promocionales del Estado deben realizarse en conjunto con instituciones relacionadas a la actividad que se está difundiendo a fin de que se sumen a la tarea. De esta forma, se podrían destinar partidas presupuestarias (mediante concurso público) a diversas asociaciones legalmente reconocidas como asociaciones civiles, fundaciones, juntas vecinales, cooperadoras, clubes, etc., que además de distribuir folletería, resuelvan dudas y brinden informaciones de utilidad para el público.
- que haya sanciones previstas para el incumplimiento de alguno de estos puntos.

### ***Sobre periodismo de investigación:***

De acuerdo al IDP, la actividad del periodismo y de los medios de comunicación en la lucha contra la corrupción no es constante. Los dos grandes grupos que dominan el espacio mediático de la provincia, poseen importantes intereses en otros sectores de la economía provincial y han demostrado que pueden impedir el conocimiento de algunas denuncias y

hechos de corrupción si estos intereses se encuentran afectados. Más allá de una reglamentación más estricta y específica sobre el financiamiento de los medios de comunicación provinciales y la gestión de sus intereses, proponemos aquí tres herramientas de sencilla aplicación para jerarquizar la actividad del periodismo de investigación, hacerla conocida y respetada en el ámbito de la provincia e iniciar así un proceso destinado a garantizar en los medios la presencia de profesionales capacitados y a crear las condiciones para la aparición de otros medios que sean alternativa a los productos de los holdings mediáticos mendocinos. La independencia requerida por el periodismo de investigación supone que es la sociedad civil como activista, y las universidades y escuelas de periodismo como instancias de formación de cuadros, quienes deben movilizar este tema.

<b>TIEMPOS</b>	<b>PRIORIDAD</b>	<b>ACTORES CLAVE</b>	<b>ALIADOS</b>
LP	Importante/complement.	PE, Legislatura, sociedad civil, Medios	Universidad

## II. CONFERENCIA SOBRE EL ROL DEL PERIODISMO EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCION

A través de esta herramienta, se busca instalar la cuestión del periodismo de investigación en la agenda pública. Esta conferencia puede realizarse semestral o anualmente y deberá estar organizada desde una ONG comprometida con políticas de transparencia, que podrá buscar la colaboración de otras ONGs u otras organizaciones de la sociedad civil, dependiendo de la disponibilidad de fondos y de la afinidad con el tema. Las sedes de realización de la conferencia, sujeta a modificaciones que surgirán en la implementación de la herramienta, serán las tres ciudades más importantes de la provincia: Mendoza, San Rafael y Gral. Alvear, sujeto a que los implementadores de la herramienta sugieran, por su conocimiento de la provincia, otras posibilidades.

En la mesa central de la conferencia deberían figurar: dos periodistas de la provincia que trabajan o hayan trabajado en la investigación de hechos de corrupción; dos periodistas de otras partes del país y cuyas figuras sean ampliamente reconocidas, como una forma de crear una atracción adicional a

la actividad; un profesor de la carrera de Licenciatura de Comunicación Social de la Universidad Nacional de Cuyo (UNC); un profesor especializado en metodología de la investigación periodística proveniente de otra región del país; y un integrante destacado de la lucha contra la corrupción a nivel provincial, que puede ser el fiscal de Estado o quien sugiera el encargado de implementar esta herramienta. La coordinación de la mesa, a cargo de la ONG o las ONGs convocantes, deberá ser muy explícita con los invitados respecto del objetivo de la conferencia y de la necesidad de enfatizar la importancia y viabilidad de actividades periodísticas de investigación. En el caso de los periodistas invitados, deberá pedirse que hagan especial hincapié en sus experiencias de investigación y de las “enseñanzas” o conclusiones que pueden extraer sobre los contenidos mínimos de la actividad investigativa, sus riesgos y sus ventajas.

Además de esta mesa central, se propondrá un seminario introductorio a modo de pequeño taller de investigación, anterior a esta mesa pero en la misma jornada, de dos horas de duración, en el que pueden participar algunos de los invitados u otros, dependiendo de la disponibilidad de cada uno. A este seminario asistirán los estudiantes de periodismo de la provincia y otros estudiantes de carreras humanísticas interesados en el tema.

La jornada de la conferencia y el taller deberá estar auspiciada por la Universidad Nacional de Cuyo, por la Fiscalía de Estado o un organismo de control de similar jerarquía y por los principales medios de la provincia, sean radio, televisión o medios de prensa (diario *Uno*, diario *Los Andes*, Canal 9, etc.), cuestión que deberá definir quien implemente la herramienta. Consideramos que ninguno de estos sujetos tendrían interés en negarse a ser auspiciantes y que este auspicio le da más relevancia a la actividad.

<b>TIEMPOS</b>	<b>PRIORIDAD</b>	<b>ACTORES CLAVE</b>	<b>ALIADOS</b>
MP	Importante/complement.	Universidad, Medios	Sociedad civil

### III. CAPACITACIÓN EN PERIODISMO DE INVESTIGACION

Según el IDP, existe una gran variedad en la oferta educativa en la provincia de Mendoza, e incluso en las carreras vinculadas al derecho y las ciencias jurídicas se han realizado y realizan cursos vinculados a la lucha contra la corrupción. Sin embargo, con las carreras de comunicación social en general y las escuelas de periodismo en particular no ocurre lo mismo. Se trata entonces de crear una herramienta que permita la capacitación en periodismo de investigación, muy particularmente vinculado a la lucha contra la corrupción. Del análisis del IDP de las universidades y escuelas terciarias vinculadas al periodismo, y de la información que entregan estas instituciones, podemos identificar a la Licenciatura en Comunicación Social de la Universidad Nacional de Cuyo (UNC) y a la Escuela de Comunicación "Mónica Herrera", más allá de las modificaciones que proponga el encargado de implementar esta herramienta, como las instituciones que podrían incorporar esta capacitación. La elección de la UNC está justificada en que es la única universidad que tiene una carrera de Comunicación Social, y además integra, según el IDP provincial, la "Comisión contra la corrupción en Latinoamérica"

Al igual que el resto de las carreras de Comunicación Social en nuestro país, la Licenciatura que ofrece la UNC tiene una fase final de la carrera (su quinto año, en este caso) de "Orientación en Medios de Comunicación". Proponemos que la Universidad y las instituciones terciarias que correspondan creen un seminario optativo sobre periodismo de investigación en el último año de la carrera.

<b>TIEMPOS</b>	<b>PRIORIDAD</b>	<b>ACTORES CLAVE</b>	<b>ALIADOS</b>
LP	Importante/complement.	Medios, Universidad	Sociedad civil

#### IV. PREMIO AL PERIODISMO DE INVESTIGACION SOBRE CORRUPCIÓN

Esta herramienta busca darle trascendencia en la opinión pública a la lucha contra la corrupción. El premio debería ser otorgado por el gobierno provincial y debería incluir, además de la distinción realizada en un acto público con la presencia del gobernador, una suma de dinero que se fijará en la etapa de implementación de la herramienta, pero que no abra la posibilidad a la negativa del gobierno a aportar los fondos.

Para concretar esta herramienta, una ONG comprometida con políticas de transparencia o un diputado provincial debe presentar un proyecto de ley para ser aprobado por la Legislatura estipulando las condiciones de este premio. Entre los contenidos de este proyecto de ley debería figurar:

- Que el premio sea otorgado anualmente.
- Que el jurado esté integrado por un profesor de la Universidad Nacional de Cuyo, dos directivos de medios de comunicación, el fiscal de Estado o funcionario de similar jerarquía en el ámbito de los órganos de control provinciales, un representante de un ONG provincial y otro representante de una ONG nacional que prioricen la lucha contra la corrupción en sus actividades.
- Que el dictamen de este jurado sea publicado en los medios más importantes (algo garantizado por la presencia misma de sus directivos en el jurado) y en el boletín oficial.
- Que el gobierno otorgue el premio simbólico y la suma de dinero en el mismo acto de entrega de la distinción.

<b>TIEMPOS</b>	<b>PRIORIDAD</b>	<b>ACTORES CLAVE</b>	<b>ALIADOS</b>
MP	Importante/complement.	PE, Medios, Universidad	

## **11. Partidos políticos y Elecciones**

### I. CAMPAÑA ANTICORRUPCIÓN DENTRO DE CAMPAÑA ELECTORAL

La Universidad, la sociedad civil y los medios deberán implementar un temario sobre transparencia y anticorrupción a ser debatido por televisión durante la campaña electoral. Mediante este mecanismo podrían elaborarse preguntas estándar para ser contestadas por todos los candidatos a través de los medios de comunicación, seminarios en universidades y foros de discusión en Internet.

<b>TIEMPOS</b>	<b>PRIORIDAD</b>	<b>ACTORES CLAVE</b>	<b>ALIADOS</b>
LP	Importante/complement.	Medios, sociedad civil, universidad	

### II. PROGRAMAS DE EDUCACIÓN ELECTORAL

El Estado deberá implementar programas integrales de educación electoral, para lograr un adecuado ejercicio del derecho del voto por parte de la sociedad civil y evitar distorsiones del electorado a través de la compraventa de votos. Como punto de partida, se requeriría que se organicen charlas y se dicten cursos sobre derecho cívicos y en particular sobre el ejercicio del derecho de voto, durante estas charlas o cursos se podría repartir material informativo sobre la materia; para asegurar la imparcialidad de estas charlas los partidos podrían firmar convenios con una o varias ONGs o con la OA.; sería importante que estas charlas se realicen en lugares en los que por la falta de recursos la compra de votos sea moneda corriente y el acceso a la información dificultoso.

A mediano plazo sería deseable para que la educación electoral acompañe el proceso de formación que además de lo antes dicho se encargaran de dictar cursos dentro de las asignaturas o materias respectivas

en los niveles primario, EGB y polimodal o sus equivalentes bajo la supervisión del docente a cargo.

Deberán implementarse capacitaciones de presidentes de mesa, una vez designados y de manera previa al acto eleccionario, con la misma citación a ser presidente de mesa se los/las debería citar a participar de un curso breve de capacitación como complemento de los programas de educación electoral ya mencionados.

<b>TIEMPOS</b>	<b>PRIORIDAD</b>	<b>ACTORES CLAVE</b>	<b>ALIADOS</b>
LP	Importante/comp.	PE, sociedad civil, universidad	

## **12. Universidades**

### I. INCORPORACIÓN DE CLÍNICAS JURÍDICAS

Sería importante que las Universidades implementen Clínicas Jurídicas sobre temáticas vinculadas fundamentalmente al Derecho de Interés Público, pero también a la materia de transparencia y anticorrupción.

Las Clínicas funcionan como estudios jurídicos sin fines de lucro cuyo estructura básica consiste en un grupo de profesores especializados en cuestiones de interés público que guían a estudiantes para que estos se involucren en casos reales y participen en todos sus aspectos, en lo que respecta a las temáticas de transparencia y anticorrupción podrían:

- desarrollar investigaciones sobre acceso a la información, políticas anticorrupción y prácticas de participación de la sociedad civil en asuntos públicos,
- presentar solicitudes de acceso a la información en dependencias del estado que no frecuentan facilitarlo,
- presentar solicitudes para acceder a la información que establezca los requisitos para participar de concursos para acceder a cargos públicos, en caso de negativa ante los pedidos

mencionados podrían trabajar en la presentación de acciones de amparo por derechos subjetivos individuales y por intereses difusos.

También sería importante la afiliación de esta o estas clínicas a la Red Latinoamericana de Clínicas Jurídicas orientadas a la promoción de acciones de interés público, porque esto la o las nutriría de las experiencias de otras clínicas y les brindaría la posibilidad de establecer acuerdos de cooperación y apoyo entre las facultades de derecho provinciales y las facultades de derecho de Estados Unidos que tienen amplia experiencia en estas cuestiones. Además, la red mencionada realiza anualmente un encuentro anual internacional para compartir experiencias y conocimientos para abrir nuevas perspectivas en cuanto a la forma de trabajo.

*Implementación:* De acuerdo a la información recabada, la Universidad Nacional de Cuyo está por inaugurar una Clínica Jurídica de Interés Público. Es necesario que se apoye esta iniciativa y que se realicen actividades de capacitación docente.

<b>TIEMPOS</b>	<b>PRIORIDAD</b>	<b>ACTORES CLAVE</b>	<b>ALIADOS</b>
MP	Importante/comple ment.	Universidad	Sociedad civil

## II. CAPACITACION EN LUCHA ANTICORRUPCION EN FACULTADES DE DERECHO

Según el Informe de Diagnóstico Provincial, los estudios en derecho no incluyen materias específicas sobre la lucha anticorrupción, las políticas de transparencia y el derecho a la información.

Esta herramienta propone la creación de un seminario de cursada obligatoria respecto de la lucha anticorrupción para todas las carreras de Derecho de las sedes provinciales de la Universidad Nacional de Cuyo, la Universidad de Mendoza y la Universidad del Aconcagua. Será las

universidades quienes decidan en qué lugar de la currícula estará inserto este seminario.

Este seminario deberá tener contenidos mínimos en las siguientes áreas:

- Definiciones de corrupción en la administración pública, la relación entre Estado y sector privado y la relación entre Estado y sociedad civil.
- Definición y elaboración de políticas de transparencia.
- Desarrollo del derecho a la información.
- Desarrollo del derecho de interés público.

Las universidades decidirán quiénes estarán a cargo de estos seminarios, pudiendo pedir asesoría externa a otros organismos y recurriendo a los contactos establecidos en la herramienta prevista por este informe sobre clínicas jurídicas.

<b>TIEMPOS</b>	<b>PRIORIDAD</b>	<b>ACTORES CLAVE</b>	<b>ALIADOS</b>
LP	Importante/complement.	Universidad	Sociedad civil, PE, Legislatura