

HACIA UN

ACUERDO

SOCIAL

ANTI-

CORRUPCIÓN

Participaron de la elaboración de este documento

ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL



ESPECIALISTAS

- Natalia Volosin
- Manuel Garrido
- Ricardo Gil Lavedra
- Roberto Carlés

HACIA UN

ACUERDO SOCIAL ANTICORRUPCIÓN

INTRODUCCIÓN

Este acuerdo, que proponemos organizaciones de la sociedad civil, académicas/os y especialistas de proveniencias y perspectivas diversas, presenta un conjunto de propuestas de reformas normativas y de políticas públicas, que nos comprometemos a impulsar como una hoja de ruta de las acciones que la Argentina debería implementar en materia de lucha contra la corrupción.

La corrupción impacta negativamente en el conjunto de nuestra sociedad, pero afecta particularmente a los grupos y comunidades más desfavorecidos. Las fallas institucionales que permiten que este fenómeno ocurra profundizan las desigualdades existentes en nuestro país, y alejan aún más a los sectores de poder de aquellas/os que ven vulnerados sus derechos.

A su vez, la corrupción afecta gravemente la calidad de nuestra democracia. Se trata de una práctica en la que convergen actores estatales y del sector privado, que produce alteraciones en el proceso de toma de decisiones públicas que afectan al interés general. Así, la corrupción socava la independencia de -y, por tanto, la confianza en- nuestras instituciones públicas y repercute sobre la participación de la ciudadanía en los asuntos comunes.

La corrupción tiene un efecto directo sobre la plena vigencia de los derechos civiles y políticos, así como respecto de los derechos económicos, sociales y culturales. Reduce la cantidad, calidad y alcance de los recursos, bienes y servicios públicos.

Si bien es uno de los asuntos que más preocupa a la sociedad argentina y ha tenido una notable presencia en el debate público de los últimos años, la discusión sobre el tema suele ser deficitaria y, en general, no ha logrado contribuir a dimensionar adecuadamente el problema, a diagnosticar sus causas, ni a identificar sus impactos. En ese contexto, hasta ahora ha sido sumamente difícil encontrar consensos básicos entre

decisores/as públicos/as que permitan avanzar en políticas de Estado para atacar la corrupción de forma sistémica y producir cambios significativos en los aspectos estructurales que lo facilitan.

Un protagonismo creciente de la ciudadanía, informada y consciente de las consecuencias de la corrupción en la vida diaria de las personas, resulta fundamental para promover políticas públicas más eficaces para su prevención, detección y combate.

En función de ello, convocamos a todos los actores de la vida social argentina, y particularmente a los partidos y referentes políticos, a adherir a este documento y utilizarlo como disparador de nuevos debates, a fin de generar los consensos estructurales y de largo plazo que necesitamos alcanzar para la construcción de un país con menos corrupción y, en particular, más justo e igualitario.

Propuestas

Convencidas/os de que la implementación del siguiente conjunto de políticas públicas, destinadas a los diversos poderes del Estado, constituiría un avance significativo para la lucha contra la corrupción, el fortalecimiento de la democracia y la plena vigencia de los derechos humanos en nuestro país, las y los aquí firmantes proponemos:

Sección A – Un nuevo sistema nacional de integridad

▸ Eje Temático 1: Ética en el ejercicio de la función pública

Nuestro país necesita impulsar una nueva Ley de Ética en la Función Pública que subsane las deficiencias del marco normativo vigente y permita construir un sistema nacional de integridad efectivo y acorde a las problemáticas actuales propias del ejercicio de la función pública.

Una nueva Ley de Ética Pública debería contener, entre otras regulaciones:

- **La creación de organismos de aplicación de la ley efectivamente autónomos en los tres poderes del Estado, en reemplazo de la Oficina Anticorrupción del Poder Ejecutivo.**

La autoridad de aplicación debe ser lo suficientemente autónoma e independiente para poder garantizar la efectiva aplicación de la ley. Para ello, deben existir mecanismos claros de selección y remoción del/a titular del órgano y un diseño institucional acorde a dichos objetivos. Para garantizar tanto la imparcialidad como la eficiencia de estos organismos, deben contar con plena autonomía funcional y autarquía financiera, con criterios públicos de actuación y de rendición de cuentas.

En cuanto a los mecanismos de designación, la ley debe contemplar la existencia de un concurso público basado en requisitos de idoneidad previos, evaluado por instancias independientes con amplia participación de la sociedad civil, que incluyan la impugnación y evaluación. Asimismo, la ley debe establecer garantías para evitar una remoción arbitraria, previendo en estos procesos la participación de la sociedad civil y otro poder distinto sobre el que ejerce el control la autoridad.

- **Una regulación de conflictos de intereses que garantice que el proceso de toma de decisiones en la elaboración, implementación y monitoreo de las políticas públicas no se encuentre motivado por intereses particulares en desmedro de las obligaciones públicas y el interés general.**

Una inadecuada gestión de los conflictos de intereses afecta la integridad del proceso de toma de decisiones y la confianza en el Estado. Por eso, la ley debe regular los conflictos de intereses reales, los potenciales y los aparentes, con el objetivo de prevenir la cooptación de políticas públicas. Debe fijar mecanismos claros para gestionar los conflictos de intereses y contemplar procesos para la eventual excusación, recusación y sanción (incluido el apartamiento) de las/los funcionarias/os que no cumplan con dichas disposiciones.

En este sentido, la legislación también debe incluir medidas preventivas para que, ante la sola sospecha de que pueda existir una situación de parcialidad por un interés personal de la/el funcionaria/o, haya una respuesta institucional que garantice la transparencia y rendición de cuentas.

- **Limitaciones anteriores y posteriores al ejercicio de la función pública para evitar los impactos negativos de la migración de funcionarias/os del sector público al sector privado, y viceversa, y desincentivar la formulación de políticas públicas para favorecer a determinado sector corporativo.**

El fenómeno conocido como “puerta giratoria” debe ser limitado con la regulación de “períodos de enfriamiento” previos y posteriores al ejercicio de la función pública. Este tipo de limitaciones buscan evitar que los actores privados que puedan llegar a ejercer cargos en el sector público tengan incentivos para beneficiar a sus ex empleadores o sus empleadores futuros; y quienes pasan del

Estado al sector privado puedan llegar a utilizar la información obtenida en el ejercicio de su función para su beneficio personal.

La regulación debe incluir, entre otras previsiones, períodos suficientes de enfriamiento, previos y posteriores al ejercicio de la función pública para todos los cargos.

- **La obligación de que todas/os las/os funcionarias/os de los tres poderes del Estado que tengan algún tipo de rol decisorio o intervención en el uso, distribución o administración de recursos públicos presenten sus declaraciones juradas patrimoniales y las de sus familiares más cercanos en valores reales y de manera pública. Asimismo, debe establecerse un sistema adecuado para detectar incrementos patrimoniales desproporcionados.**

La finalidad de las declaraciones juradas es permitir la identificación de evoluciones patrimoniales incompatibles con los ingresos de la función pública y de los conflictos de intereses que puedan alterar el adecuado ejercicio de las obligaciones del cargo. A fin de poder cumplir con ambos propósitos, las declaraciones juradas deben reunir información sobre todos los activos (físicos, financieros, deudas, créditos, etc.) de funcionarias/os y sus familiares e información sobre las fuentes de ingresos, empleos externos y empleos anteriores.

Con el objetivo de facilitar la supervisión y control por parte de la ciudadanía los tres poderes del Estado deben implementar mecanismos que permitan la libre accesibilidad online de todas las declaraciones, tal como ya lo establece el artículo 32 de la Ley de Acceso a la Información Pública.

Finalmente, la autoridad de aplicación debe tener acceso a toda la información declarada para poder realizar una adecuada verificación de los datos y evaluar la existencia de incompatibilidades. A su vez, debe poder acceder a la información obrante en todas las bases de datos en manos del Estado (como por ejemplo las de IGJ, los registros de Sociedades de las provincias o de AFIP) sin que se le oponga ningún secreto. Este acceso irrestricto debe permitir que la autoridad de aplicación implemente sistemas/software para identificar, de forma automática y a través de la interacción de todas las bases de datos en simultáneo, aumentos

patrimoniales injustificados y así investigar si son efectivamente casos de corrupción.

- **Ampliación de la cantidad de información contenida en las Declaraciones Juradas en relación a la descripción del patrimonio y a la declaración de intereses y, de antecedentes laborales y profesionales.**

Actualmente, el contenido de las declaraciones juradas patrimoniales se rige por lo establecido en el artículo 6 de la ley 25.188 sancionada en 1999, que contempla una reducida cantidad de información, insuficiente para los objetivos de cualquier sistema de prevención y detección de incompatibilidades o enriquecimientos injustificados.

En función de ello, una nueva Ley de Ética Pública debe ampliar el contenido de las declaraciones juradas e incorporar, por ejemplo, la información detallada sobre las personas jurídicas, fideicomisos o cualquier otra forma contractual de la que la/el funcionaria/o resulte ser beneficiario final; el detalle de los bienes muebles, inmuebles, títulos, acciones, cuotas partes, efectivo o valores de forma absolutamente desagregada; la tenencia de nuevas formas de valor como las criptomonedas o cualquier bien del que no siendo titular, posea el uso y goce o usufructo por cualquier causa o título.

Por último, las Declaraciones Juradas deben contener un detalle sobre los antecedentes profesionales y laborales de las personas obligadas, indicando su nivel de estudios, instituciones y año de egreso; así como cualquier tipo de actividad laboral o empresarial con especificación del sector, incluidas las no remuneradas o de representación de intereses sectoriales, de al menos los cinco años anteriores a la asunción del cargo.

- **Ampliar el régimen de control sobre los obsequios y viajes para los tres poderes del Estado**

La ley 25.188 de Ética Pública comprende un régimen de obsequios y viajes bastante limitado, contenido en un único artículo y que no regula adecuadamente muchas de las situaciones que se plantean habitualmente en los tres poderes del Estado.

Una nueva ley de ética pública debe contemplar un régimen en este punto que alcance la prohibición de cualquier regalo, donación, cesión gratuita de uso o pago parcial o total de viajes para las/os funcionarias/os de cualquier rango y sus familiares más cercanos. Además, las excepciones a esta regla general de prohibición deben ser claras y taxativas, para evitar interpretaciones inadecuadas de la ley. Por otra parte, este régimen debe excluir de las excepciones a quienes sean contratistas del Estado, titulares de cualquier tipo de concesión, licencia o servicio público, o que realicen una actividad fiscalizada por la institución a la que dirigieran el obsequio.

Por último, la ley debe obligar a que los tres poderes del Estado cuenten con registros públicos, completos, actualizados, y de libre acceso a través de internet, sobre este tipo de obsequios para los casos permitidos.

- **Promover la independencia de las Unidades de Transparencia que funcionan dentro de los organismos del Poder Ejecutivo e impulsar la creación de este tipo de unidades en los restantes poderes del Estado.**

Actualmente las Unidades de Transparencia dependen de la autoridad máxima de los ministerios u organismos de los que forman parte, e incluso de alguna autoridad intermedia, lo que limita seriamente su capacidad de actuación. Tanto los enlaces de integridad como las Unidades y Direcciones de Transparencia deberían depender directamente de un organismo autónomo de aplicación de la Ley de Ética Pública. A su vez, la reforma de esta ley debería contemplar la obligación de contar con este tipo de figuras también en el Poder Judicial y el Legislativo, estableciendo una serie de requisitos comunes para garantizar su independencia y adecuado funcionamiento.

► **Eje Temático 2: Ingreso democrático a la función pública**

A pesar de que la Constitución establece la idoneidad como único requisito para el acceso a los cargos públicos, son pocos los procedimientos que el Estado lleva adelante para asegurar su cumplimiento. Al contrario, el acceso a los cargos públicos de la mayoría de las reparticiones estatales se realiza por criterios arbitrarios o poco transparentes. Para revertir este estado de cosas, proponemos:

- **El fortalecimiento de la carrera administrativa y los concursos, en todos los poderes del Estado, que garanticen la idoneidad y la estabilidad, y prevengan prácticas como el nepotismo y/o cualquier otra que implique la selección de funcionarias/os públicas/os con criterios arbitrarios. Ello, como requisitos esenciales para el adecuado funcionamiento de cualquier sistema de prevención, control y sanción en la función pública.**

El sistema de contratación, selección y promoción en el ámbito del Estado debe estar basado en criterios objetivos y transparentes con el propósito de afianzar el profesionalismo del sector público, evitar el favoritismo, el nepotismo y las injerencias políticas improcedentes. Asimismo, la administración debe publicar, con el suficiente tiempo de antelación, todas las convocatorias para ocupar cargos públicos y concursos, y prever instancias de participación ciudadana en los procesos de selección.

Con el objetivo de contar con recursos especializados en el ámbito de la administración, deben realizarse mejoras de las escuelas de administración y proporcionar a lo largo de la carrera profesional información precisa y actualizada en materia de integridad y sobre las políticas, normas y procedimientos administrativos que resulten pertinentes.

- **La implementación de la ley 26.861 de ingreso democrático e igualitario de personal al Poder Judicial y Ministerios Públicos Fiscales.**

Hasta la fecha, solo los Ministerios Públicos han implementado la ley para el ingreso de personal mediante concursos de oposición. La Corte Suprema de Justicia de la Nación aún tiene pendiente reglamentar el concurso para el ingreso de su personal.

Teniendo en cuenta la relevancia del mandato constitucional de garantizar la idoneidad para ocupar funciones públicas, es necesario que el Poder Judicial implemente en forma efectiva el acceso a los cargos judiciales mediante concursos públicos, tal como establece la ley.

Sección B – Investigación y sanción de la corrupción pública y privada

► Eje Temático 3: Sanción de la corrupción

La persecución de la corrupción debe partir de una visión integral de este fenómeno. Esto implica reconocer que la corrupción está relacionada a un modo de hacer negocios donde se vincula el sector público y el privado, y que esas relaciones se inscriben en un universo más amplio: la criminalidad económica. En este sentido, una política criminal eficiente y democrática en materia de corrupción debe actuar tanto sobre el poder político como sobre el poder económico.

Si bien los mayores problemas para perseguir la corrupción en la Argentina se relacionan con los mecanismos procesales, las sanciones vigentes también necesitan ser adaptadas. El Código Penal argentino se encuentra desde hace tiempo bajo revisión, sobre todo por tener de base un texto de 1921 que ha sido modificado a lo largo de las décadas de manera inconsistente y en general desde una mirada punitivista que no garantiza la efectividad de las penas. Los delitos que se vinculan al fenómeno de la corrupción se complejizan de el paso del tiempo y debido a la incorporación de nuevas tecnologías en muchas áreas del Estado y el sector financiero.

Por estos motivos es importante repensar las sanciones penales de la corrupción, para tener una normativa moderna, inteligente y articulada en la persecución de estos delitos. En particular es necesario reformar del Código Penal en relación a los delitos de corrupción que abarque cuestiones como:

- **Armonizar los delitos de corrupción de forma coherente y proporcional al resto del Código Penal y de acuerdo a las obligaciones internacionales de nuestro país respecto de la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción.**

Cualquier propuesta de reforma del Código Penal debe contener un capítulo específico para los delitos de corrupción, con definiciones claras y actualizadas

de los tipos penales tomando en cuenta los compromisos internacionales firmados por Argentina respecto a la lucha contra la corrupción.

Asimismo, la sanción de un nuevo Código Penal debe procurar revertir el resultado inarmónico que las sucesivas reformas penales han dejado en las escalas penales correspondientes a los delitos de corrupción respecto de las de otros delitos.

Finalmente, resulta necesario posibilitar el juzgamiento en Argentina de actos de corrupción cometidos por nacionales en el extranjero, cuando se trate de delitos pasibles de extradición y respecto de los cuales nuestro país haya asumido el compromiso de su persecución y juzgamiento en tratados o convenciones internacionales.

- **Mejorar la redacción del artículo 67 sobre los límites a la prescripción de los delitos en casos de funcionarios/as públicos/as.**

El art. 67 del Código Penal prevé en su segundo párrafo la suspensión de la prescripción en caso de que alguna/o de las/os involucradas/os ocupe la función pública. Sin embargo, la redacción actual deja lugar para algunas interpretaciones que no resultan coherentes con la regla. Por esa razón, es necesario mejorar la redacción de algunos puntos. En primer lugar, la regla debe dejar en claro que la suspensión de la prescripción se aplica aún para aquellas personas que, habiendo participado del delito, no hubiesen ocupado la función pública ni en ese momento ni con posterioridad. En segundo lugar, es necesario que la redacción también clarifique que la mención a ocupar la función pública no necesariamente requiere que sea el mismo cargo en el cual se cometió el delito, sino que puede ser cualquier otro cargo, tanto en el sistema federal como provincial, y en cualquiera de los poderes del Estado.

- **Crear un mecanismo de remisión automática de los expedientes de causas de corrupción en los que se haya declarado la prescripción o superación del plazo razonable, a los organismos encargados de la sanción de magistradas/os del PJN, MPF y MPD.**

La prescripción de las causas de corrupción es uno de los problemas que posibilitan la impunidad de este tipo de delitos. La prescripción de causas no

tiene prácticamente consecuencias para las/os juezas/ces y fiscales a cargo de ellas, y su análisis por parte del Consejo de la Magistratura depende de la existencia de una denuncia.

Por esta razón, es necesario establecer una regla de presunción de mal desempeño de todas/os las/os funcionarias/os judiciales intervinientes a los largo de toda la causa y, por ende, la mera declaración de prescripción o superación del plazo razonable debe dar lugar al inicio de las investigaciones correspondientes por parte de los órganos de control disciplinario.

- **Revisar las penas accesorias a la privación de la libertad, como multas e inhabilitaciones para que se vuelvan recursos efectivos en la lucha contra la corrupción.**

Es necesario establecer reglas particulares respecto a las penas accesorias en casos de corrupción. En este sentido, resulta relevante establecer inhabilitaciones severas y efectivas para acceder a la función pública, así como para contratar con el Estado. También es necesario establecer, además de medidas para recuperar los activos o el valor equivalente, multas dinerarias previstas en cantidades de unidades de valor -de forma que no queden desactualizadas por inflación o devaluación- que sirvan como desincentivos para cometer estos delitos.

► **Eje Temático 4: Reformas procesales para la investigación de la corrupción.**

Por numerosos factores, nuestro sistema judicial se ha mostrado ineficiente para evitar la impunidad de los delitos de poder, que sigue siendo la regla. La extensión desmedida de los procesos judiciales en causas de corrupción, la falta de recursos y personal técnicamente especializado en delitos complejos, y un sistema procesal incompatible con las características del delito en estos tiempos, son algunos de los múltiples factores que determinan este marco de impunidad.

En función de ello, se propone:

- **Implementar de forma plena el nuevo Código Procesal Penal y el sistema penal acusatorio.**

El sistema procesal acusatorio establece como regla que la investigación sea realizada por el Ministerio Público Fiscal, que cuenta con las herramientas y los recursos adecuados para las pesquisas, mientras que establece que las/os juezas/ces deben operar de forma imparcial como guardianes de las garantías constitucionales. También es propio de este modelo procesal la oralidad y la publicidad de las audiencias, lo cual tiene como consecuencia mayor transparencia y rendición de cuentas en el trámite de las causas.

El Código Procesal Penal Federal que establece un sistema penal acusatorio aún no se encuentra implementado para la investigación de la mayoría de los delitos de corrupción. La ley de implementación N° 27.150 prevé que el Código entraría en vigencia de conformidad con el cronograma de implementación progresiva establecido por la Comisión Bicameral creada a los efectos, pero dicho cronograma aún no existe. La propuesta de cronograma desarrollada por el Poder Ejecutivo prevé que el nuevo Código entre en vigencia para la Ciudad de Buenos Aires recién en 2025. Habiendo transcurrido casi cinco años desde su sanción, es necesario avanzar de forma acelerada con la implementación del nuevo sistema procesal, que abarca entre otros delitos, la investigación penal de la corrupción.

- **Sancionar un Régimen de Extinción de Dominio a través de una ley que respete el trámite adecuado de sanción de leyes en el Congreso de la Nación, debatido ampliamente con la ciudadanía, acorde a las garantías constitucionales y efectivo para el recupero de activos de la corrupción.**

La sanción del DNU que establece el sistema de Extinción de Dominio tiene múltiples problemas, algunos de carácter procedimental y otros propios del sistema establecido. Respecto de los primeros, el DNU tiene problemas de constitucionalidad en tanto fue dictado sin la existencia de necesidad o urgencia, y sobre materia vedada -lo cual, en función del diseño previsto, no se salva con el hecho de que la acción trámite en sede civil-. En cuanto a los segundos, los problemas de constitucionalidad se vinculan con la inversión de la carga de la prueba que prevé.

Es necesario avanzar en la implementación de un sistema que sea efectivo, para lo cual es necesario tener en cuenta estándares internacionales desarrollados en la materia, como la Ley Modelo de Extinción de Dominio de las Naciones Unidas.

Asimismo, es necesario que la ley prevea que los bienes recuperados beneficien a las víctimas o tengan una finalidad social tendiente a la reparación del daño generado por el hecho de corrupción. Para ello, es necesario que la ley incorpore la participación de la ciudadanía para decidir los mejores destinos posibles de esos recursos.

- **Garantizar una implementación adecuada, transparente y no discrecional de los mecanismos de “delación premiada”, así como de la prisión preventiva, para evitar situaciones de opacidad o que ameriten cuestionamientos sobre los procesos.**

Es necesario que la implementación del mecanismo de delación premiada en las causas que investigan corrupción sea realizada en forma transparente y bajo protocolos previos de actuación del Ministerio Público Fiscal. En este sentido, es necesario que este organismo establezca la obligatoriedad de la filmación íntegra de las declaraciones de quienes se presenten como arrepentidas/os, en sintonía con el artículo 6 de la ley 27.304, a fin de que pueda controlarse el cumplimiento de todos los requisitos legales.

También es necesario, para preservar la objetividad de la investigación, generar los controles adecuados para evitar que el Poder Judicial ofrezca beneficios no contemplados en la norma, tales como la obtención de la libertad en los casos de prisiones preventivas.

Sobre este último punto, es necesario controlar que la prisión preventiva sea utilizada como un mecanismo excepcional, de conformidad con la garantía del debido proceso y con los estándares reconocidos tanto por los tribunales argentinos como por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

- **Reformar el programa de protección de testigos para que contemple las particularidades de los delitos de corrupción y sancionar una ley de protección de denunciantes o “whistleblowers”.**

La ley 25.764, que establece el programa de protección de testigos, está dirigida a personas que colaboren en causas relativas al narcotráfico, el secuestro

extorsivo, el terrorismo, delitos de lesa humanidad cometidos en el período 1976/1983, y la trata de personas. La inclusión de personas involucradas en causas que investiguen otros delitos depende exclusivamente de la solicitud de la autoridad judicial. Un primer paso es extender este régimen a los delitos de corrupción.

Además, es necesario reformar la ley para que incorpore un sistema de protección de denunciantes (separado del de testigos, ya que son roles distintos que presentan riesgos diferentes) de delitos de corrupción, especialmente lo que les otorgue un marco de protección y garantías para que la denuncia, ya fuera en el ámbito público como el privado, no represente un costo para el denunciante en lo referido a su vida profesional, personal o su integridad física.

- **Reforzar los controles sobre el sistema de escuchas telefónicas en el marco de investigaciones criminales, así como revisar el diseño del organismo a cargo de ejecutarlas y su ubicación institucional. Ello, para evitar cualquier uso incompatible con los fines originales de la medida y las garantías constitucionales.**

En vista de las periódicas filtraciones de grabaciones surgidas de escuchas telefónicas en el marco de procesos judiciales que investigan actos de corrupción, es necesario establecer un sistema de controles respecto a su realización y custodia. En este punto, es necesario un mayor control por parte del Poder Judicial respecto a la cadena de custodia de las grabaciones y la delimitación de responsabilidades ante sus filtraciones, así como un mayor control por parte del Poder Legislativo sobre todo el sistema.

Por otra parte, es necesario revisar el diseño institucional de la oficina a cargo de esta tarea de investigación y su ubicación institucional, atendiendo especialmente a la implementación del nuevo Código Procesal Penal basado en un modelo acusatorio.

Sección C- Medidas para la prevención de la corrupción en situaciones típicamente críticas

► Eje Temático 5: Un nuevo régimen de compras y contrataciones públicas

Los sistemas de compras y contrataciones del Estado, ya sea de bienes y servicios como de obras públicas, han sido siempre áreas en las que el riesgo de corrupción es particularmente alto. Entre algunos de los problemas que se presentan habitualmente se destacan la cartelización de obra pública, la colusión y el pago de sobornos o el financiamiento electoral para la obtención de contratos.

En función de ello, se debe impulsar una única ley de compras y contrataciones del Estado nacional para bienes, servicios y obra pública, que abarque entre otras reformas:

- **Ampliación de la concurrencia en los procesos licitatorios y fortalecimiento de la competencia.**

La nueva ley de compras y contrataciones del Estado debe tener entre sus principales objetivos el de garantizar una mayor participación de oferentes, que aumenten los niveles de competencia y eliminen la cartelización. Un primer paso es la unificación normativa de los sistemas para la adquisición de bienes y servicios (regulados actualmente por el decreto 1023/01) y de la obra pública (regulada actualmente por la ley 13.064 de 1947), algo recomendado por numerosos organismos internacionales y similar a lo que ocurre en los países con los mejores sistemas de contrataciones públicas. Para estimular esta competencia y una mayor concurrencia es necesario que la ley contenga, entre otros:

- La creación de un órgano rector autónomo que maneje un registro y habilitación de los oferentes, el mecanismo sancionatorio y que vele por la prevención de conductas anticompetitivas y de corrupción.

- La aprobación de un Plan Anual de Contrataciones Públicas que comprenda la participación de la ciudadanía y de previsibilidad a las compras y contrataciones.
 - El incremento significativo de Convenios Marco, a fin de estandarizar la adquisición de bienes y servicios que utiliza el Estado.
 - Estímulos a las pequeñas y medianas empresas, mediante cuotas mínimas de participación en el total de compras y contrataciones.
 - La creación de un mecanismo independiente para el tratamiento de las impugnaciones, la ampliación de la legitimidad para impugnar y la eliminación de las garantías en efectivo como requerimiento para la impugnación de procesos licitatorios de cualquier índole.
 - La eliminación de cualquier régimen de contratación extraordinario, incorporando a la totalidad de organismos, entidades públicas, entes descentralizados y empresas del Estado contratantes al régimen de esta nueva ley con el propósito de unificar su control.
 - La inclusión de contratos específicos actualmente excluidos, tales como contratos con naciones extranjeras, instituciones financieras multilaterales y organizaciones de derecho internacional público, entre otras.
- **Publicidad de la información de todo el ciclo de contratación pública, desde la planificación al pago y la ejecución, utilizando estándares internacionales de apertura de datos, incluyendo su vinculación con la información correspondiente al ciclo presupuestario.**

La publicidad plena de los procesos de contratación pública es uno de los mejores mecanismos para que la ciudadanía pueda monitorear adecuadamente el uso de los recursos del Estado. A su vez, la disponibilidad de más y mejor información permite un mejor análisis de las políticas públicas en la materia con el consecuente impacto en la eficiencia de los procesos implementados por el Estado. El acceso a la información también mejora las vías de participación ciudadana ya que permite la toma de decisiones colaborativas que aportan legitimidad y mejoran las políticas de compras.

Es imprescindible eliminar la dispersión de la información y publicarla por un único portal web que garantice el acceso a bases de datos y documentos respaldatorios del proceso de contratación, en formatos reutilizables y de fácil acceso. Resulta importante incrementar el nivel de información publicada en tiempo real.

Por último, el sistema de información presupuestaria y el sistema de compras y contrataciones en Argentina se encuentran completamente disociados, cuando son en realidad parte de un mismo proceso de asignación y utilización de recursos públicos. Es necesario que una ley al respecto garantice que el monitoreo de la información presupuestaria, las licitaciones de contrataciones públicas y el pago a proveedores puedan ser trazada fácilmente por cualquier ciudadano/a.

- **Promover el entrecruzamiento de los registros y las bases de datos sobre oferentes y proveedores del Estado entre la Nación, provincias y municipios.**

Actualmente los registros y bases de datos de empresas e individuos que contratan con las diferentes jurisdicciones de nuestro país se encuentran absolutamente desvinculadas. De esta manera se pierde una valiosa oportunidad de aumentar los controles y el seguimiento de los contratistas públicos. Este monitoreo permitiría que las diferentes jurisdicciones puedan conocer de forma plena los antecedentes de los oferentes a la hora de decidir su contratación. Pero, más importante aún, el entrecruzamiento de registros puede permitirle a las diferentes jurisdicciones detectar empresas o individuos que hayan cometido faltas disciplinarias o bien que están siendo investigados o ya hayan sido sancionados por delitos de corrupción.

- **Eliminación de todas las formas de asignación discrecional de contrataciones e incorporación de reglas claras y objetivas de adjudicación.**

La legislación en Argentina sigue habilitando contrataciones directas con límites muy vagos en una multiplicidad de casos, por lo que se vuelve una práctica cotidiana de numerosas reparticiones. La legislación debe tender en todos los casos al sistema de licitaciones públicas, con límites muy precisos al uso de licitaciones privadas o contrataciones directas.

Debe ponerse fin, para ello, a las declaraciones de emergencias sectoriales que habilitan contrataciones de “urgencia”, como así también a la práctica del “legítimo abono”, método irregular que sin previsión legal, justifica el pago de bienes y servicios *ex post* adquiridos bajo criterio de supuesta urgencia y sin marco regulatorio alguno.

A su vez, los criterios de evaluación para la adjudicación de contratos deben ser objetivos, especificados con anterioridad a la contratación, de modo que la decisión de adjudicación se tome en base a dichos criterios, y reduciendo el margen de arbitrariedad de quien posteriormente evalúa las ofertas. El marco legal debe incorporar otros criterios más allá del precio de la oferta, como la capacidad técnica de quien presenta la oferta, su experiencia e idoneidad, sus antecedentes en cuanto al desempeño ambiental, etc.

Es necesario que, al igual que el resto de la documentación del expediente de la contratación, sea pública aquella en la que se establezca el orden de mérito, el proceso que llevó a la asignación del puntaje de cada oferta y los puntajes asignados a cada una.

Entre las obligaciones del órgano debe incorporarse por ley la creación de un sistema de control en base a “precios de referencia”. Ello implica que el órgano confeccione este conjunto de precios a partir de relevamientos de mercado, y que sea obligatorio para las reparticiones contratantes utilizarlo como un parámetro directriz de evaluación económica de las ofertas, debiendo dejar constancia de ello en los respectivos Informes Técnicos.

- **Creación de una cláusula anticorrupción que abarque la suspensión de los contratos respecto a las personas físicas o jurídicas en los casos donde se hubiese comprobado la existencia de irregularidades en la contratación y la exclusión de las/os contratistas que sean condenados en este tipo delitos.**

Las contrataciones juegan un papel protagónico en la economía y en el desarrollo de los países, pero suele ser un ámbito particularmente vulnerable a la corrupción; algo que en la Argentina puede corroborarse con facilidad. Las consecuencias de la corrupción en el sector son sumamente graves, especialmente por el impacto sobre la vigencia de los derechos de las personas.

El sistema debe garantizar que cualquier contratación en la que se comprobare -incluso en sede administrativa- actos de corrupción, sea suspendida y sus responsables sancionados. Para ello es necesario un régimen de sanciones lo suficientemente persuasivo de cualquier violación a la ley y que sea claro en cuanto a las causales y consecuencias de los actos ilícitos.

Entre las sanciones, es primordial regular las inhabilidades para contratar, ya que reduce las oportunidades de corrupción. Además de incluir a aquellas personas que se encuentren sancionadas por el órgano rector, inhibidas o en estado de quiebra o liquidación, es necesario que estas inhabilidades alcancen todo el universo de personas humanas y jurídicas que por su vínculo con el proceso de contratación en el que sucedió un hecho de corrupción pongan en duda la transparencia de un nuevo proceso.

Las personas jurídicas de mayor capacidad económica que contraten con el Estado deben tener un Programa de Integridad, en sintonía con la Ley 27.401, homologado por el órgano rector que permita prevenir adecuadamente los casos de corrupción. Asimismo, el órgano rector debe facilitar lineamientos y modelos para impulsar programas de integridad tanto en pymes y grandes empresas.

- **Prohibición de contratar con el Estado a los/las proveedores que tengan cuentas o sociedades en paraísos fiscales.**

Los paraísos fiscales no son únicamente destinos caracterizados por marcos impositivos menos gravosos o facilitadores de la evasión fiscal para las empresas o personas con relación sus países de origen, sino que también funcionan como guaridas que garantizan la opacidad necesaria para ocultar dinero fruto de delitos como la corrupción.

Las contrataciones públicas no han quedado exceptuadas de este tipo de maniobras. Los paraísos fiscales funcionan frecuentemente para extraer de los países recursos valiosos obtenidos a través de contrataciones con los Estados, en las que muchas veces median delitos de corrupción. Como respuesta a ello, ya existen algunos ejemplos de legislación comparada que prohíben la contratación con empresas que posean cuentas o filiales en paraísos fiscales.

Nuestro país debe prohibir la participación de este tipo de empresas en cualquier tipo de contrato público. Para ello es necesario que el organismo a cargo del registro de las empresas habilitadas a contratar con el Estado esté en condiciones legales y técnicas de detectar este tipo de participaciones en paraísos fiscales de forma previa a su incorporación al correspondiente registro.

- **Extender la obligatoriedad de presentar declaraciones juradas patrimoniales a los directivos y gerentes de empresas proveedoras y contratistas del Estado, que sean beneficiarias de los contratos de mayor valor.**

Las declaraciones juradas son reconocidas como una de las herramientas más efectivas para prevenir y controlar casos de corrupción y conflictos de intereses, motivo por el cual es una obligación presente en la mayoría de las legislaciones a nivel mundial y es impulsada por numerosos organismos internacionales. El sistema actualmente contempla esta obligación de forma exclusiva para autoridades públicas, lo que a veces reduce el potencial impacto de este mecanismo, como en el caso de compras y contrataciones. Para que las declaraciones juradas puedan detectar el flujo completo de dinero de origen ilícito y enriquecimientos injustificados es necesario contar con la declaración patrimonial de todas las partes involucradas, autoridades públicas y sector privado.

La ley debe alcanzar entonces a las personas que ocupen cargos de dirección, de gerencia o similares, en personas jurídicas titulares de contratos de compras y contrataciones de bienes, servicios y obra pública, cuyo monto de contratación supere un piso que excluya casos en los que la aplicación del sistema no se justifica.

El análisis de esta información debe ser realizado junto a las declaraciones juradas de bienes y ganancias que las personas jurídicas entregan a la AFIP de forma periódica. Además, es fundamental que el control de esta información quede en cabeza del órgano rector autónomo que maneje el registro y habilitación de los oferentes de todas las compras y contrataciones.

- **Implementación de mecanismos de participación ciudadana de carácter obligatorio en todas las etapas, particularmente en las de planificación y control.**

La incorporación de mecanismos de participación ciudadana en el proceso de las contrataciones tiene como objetivo potenciar la transparencia e integridad, asegurando un nivel adecuado de control por parte de la ciudadanía. Existen ejemplos a nivel regional destacables en ese sentido, como el Consejo de la Sociedad Civil de Chile. En efecto, el rol de la ciudadanía no se debe limitar únicamente al acceso a la información sobre contrataciones, sino que debe incluir la posibilidad de participar de todo el proceso, desde la planificación hasta el control de la ejecución del contrato.

Deben realizarse audiencias y consultas públicas en la etapa de planificación y diseño del Plan Anual de Contrataciones Públicas, la participación en la confección de los pliegos de aquellas obras o compras que tengan un gran impacto, la posibilidad de denunciar irregularidades ante los distintos organismos intervinientes y la instauración de procesos que permitan promover modificaciones al sistema en su conjunto. También es fundamental ampliar mecanismos de rendición de cuentas, en los que la ciudadanía pueda observar y analizar el desempeño de los procesos y las personas involucradas en las compras y contrataciones del Estado.

Deberían constituirse comisiones participativas de gobernanza sobre los sistemas de compras y contrataciones (incluidos los contratos de participación público-privada), que incorporen a todos los sectores involucrados, en particular a la sociedad civil. Estas comisiones deben tener, entre otros objetivos, implementar mecanismos de control alternativos.

Desarrollar canales de denuncias y consultas en el ámbito del órgano rector del sistema de contrataciones, abierto tanto a funcionarias/os y proveedores como a terceras personas.

- **Realizar un seguimiento de la conformación de las Uniones Transitorias de Empresas y sus subcontratistas.**

La Unión Transitoria de Empresas es una forma de agrupación empresaria muy frecuente en grandes licitaciones públicas, sobre todo cuando se trata de obra

pública. Permite que varias personas jurídicas que por separado no podrían obtener una determinada licitación suscriban un contrato a los efectos de sumar sus capacidades y obtener la contratación pública. Si bien no representan una persona jurídica distinta de aquellas que la componen, el Código Civil y Comercial dota a las UTE de cierta independencia respecto de las empresas que las constituyen. En particular porque no se presume la solidaridad de sus integrantes por los actos y operaciones que realice la UTE.

Por este tipo de particularidades es necesario que el Estado en su conjunto, es decir las autoridades de gestión de compras y contrataciones y los organismos de control, monitoreen especialmente este tipo de contratos asociativos entre empresas. Sobre todo para evitar que sean vehículos utilizados para desligar responsabilidades por hechos de corrupción de las empresas integrantes.

- **Regulación de los conflictos de intereses para los procesos de compras y contrataciones.**

Cualquier propuesta normativa en materia de compras y contrataciones debe contener una regulación comprensiva de todas las modalidades o circunstancias posibles en las que puedan surgir conflictos de intereses entre funcionarias/os y empleadas/os públicas/os que intervienen en el proceso de contratación.

Esto significa que la legislación debe abarcar los conflictos de intereses aparentes, reales o potenciales. Como respuesta, la autoridad de aplicación de la ley debe contar con facultades y herramientas suficientes para prevenir y sancionar estos casos. A su vez, debe tener el poder suficiente para investigar y regular los casos en los que existen conflictos de intereses pero que en apariencia la intervención en la contratación pública está delegada en un/a funcionario/a que en realidad esconde la decisión de un superior.

- ▶ **Eje Temático 6: Prevención de desviaciones en el uso de recursos públicos para fines político-partidarios**

La confusión entre Estado y partidos de gobierno en la Argentina involucra, entre otras cosas, el uso indebido de recursos estatales en particular durante los períodos electorales. Ello incluye el uso no neutral de la publicidad oficial, el aprovechamiento de bienes públicos -como aviones oficiales- durante las campañas, la confusión entre roles

oficiales y de militancia partidaria de las/os empleadas/os públicas/os, entre otras desviaciones.

Para prevenir este tipo de situaciones, identificamos que el Estado debería, al menos:

- **Impulsar una ley de publicidad oficial para garantizar que cumpla con fines exclusivamente vinculados al interés general y que su distribución se realice de acuerdo a parámetros objetivos.**

Actualmente, la Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública (25.188) establece que la difusión de actos de gobierno “*deberá tener carácter educativo, informativo o de orientación social, no pudiendo constar en ella, nombres, símbolos o imágenes que supongan promoción personal de las autoridades o funcionarios públicos*”. La vaguedad de los términos contenidos en el artículo 42 de la ley, sumada a la escasez de controles al respecto, hacen que la publicidad oficial sea utilizada por los distintos gobiernos sin respetar los objetivos y restricciones previstos.

Por otra parte, son conocidos los usos arbitrarios de la publicidad oficial como mecanismo para el condicionamiento de los medios de comunicación. Esta distribución inequitativa de recursos afecta la libertad de expresión y provoca asimetrías entre los distintos partidos políticos y sectores, ya que otorga a los oficialismos de turno una ventaja comunicacional difícil de equiparar.

La forma de superar este escenario es impulsar una ley que regule el contenido, la contratación y la distribución de la publicidad oficial de todo el Estado, que garantice la plena transparencia y el control de los recursos públicos. La norma debe comprender también a los nuevos canales de comunicación, como son las redes sociales o cualquier plataforma digital. En cuanto al contenido, debe establecerse con precisión para qué tipo de propósitos puede utilizarse y para cuáles queda prohibido. Es importante que las sanciones para las/os funcionarias/os a cargo de su producción y difusión sean efectivas, y puedan ser requeridas por cualquier ciudadana/o ante la autoridad de aplicación o la justicia.

- **Implementar un sistema de controles sobre el uso de recursos públicos en períodos electorales.**

Una práctica extendida en períodos electorales a lo largo de las diferentes gestiones y jurisdicciones es el uso de recursos de gobierno para fines partidarios/electorales. Un caso evidente de ello es la presión a empleadas/os públicas/os para que realicen tareas proselitistas, o la utilización de vehículos oficiales para movilizar militantes o candidatas/os. A ello se suma que durante los períodos electorales se suceden actos públicos gubernamentales (como inauguraciones de obras o lanzamiento de programas de gobierno) en los que participan candidatas/os sin un fundamento claro. Es necesario contemplar medidas y órganos que controlen este tipo de prácticas, en particular a través de mecanismos de denuncias anónimas.

Otro caso es la violación a la prohibición de inaugurar obras públicas o realizar actos de gobierno y anuncios de alcance general durante los 25 días previos a la elección. Las multas o sanciones al gobierno que viole este tipo de prohibiciones deben poder ser impuestas de oficio, a partir de un control proactivo por parte de las autoridades judiciales.

► **Eje Temático 7: Financiamiento de la política**

Una importante porción de las actividades de los partidos políticos y sus campañas electorales se financian con aportes privados de diferentes orígenes, en muchos casos de manera ilegal y en violación de los límites que publica la Cámara Nacional Electoral.

Este escenario, caracterizado principalmente por la falta de transparencia, reduce las posibilidades de control por parte de la ciudadanía, lo que facilita los procesos de captura del Estado por parte del sector privado y la corrupción en el sector público.

Para comenzar a revertir este estado de cosas, entre otras cosas se debe:

- **Garantizar la plena publicidad, en tiempo real, de todos los aportes recibidos por los partidos políticos, tanto para actividades permanentes como en períodos de campaña.**

La recientemente creada plataforma de “Declaración de Aportes a Agrupaciones Políticas” de la Cámara Nacional Electoral es un avance en materia de transparencia que promueve la disponibilidad de información clave. Para un monitoreo adecuado, es necesario que su uso sea obligatorio para todas las personas físicas o jurídicas que realicen aportes, y que la información allí

contenida sea contrastada en simultáneo con la declaración de aportes y gastos que realizan los propios partidos políticos.

Por otra parte, las cuentas bancarias para la elección de los partidos, alianzas y/o candidatos/as deberán ser públicas y estar a disposición online para su consulta por parte de cualquier persona. No hay impedimentos legales en este sentido, ya que las razones que fundamentan el secreto bancario no se aplican en una cuestión de interés general como una elección.

- **Garantizar los recursos necesarios para que los órganos de control (juzgados y cámaras electorales) cuenten con el personal y las herramientas técnicas necesarias para supervisar el financiamiento de los partidos.**

La Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos prevé que, para las elecciones de cargos nacionales, sea un Cuerpo de Auditores Contadores de la Cámara Nacional Electoral el que revise las cuentas de todos los partidos y listas participantes. En el pasado este mecanismo evidenció problemas relativos a la demora con la que se publicaban las auditorías o bien a la falta de detección de violaciones a la norma. La forma de solucionar este problema es asignando a este Cuerpo de Auditores la cantidad de recursos humanos y tecnológicos suficientes para cumplir su función de manera ágil y eficiente.

La recientemente aprobada Ley 27.504 aumentó el fondo anual especial que recibe el Cuerpo de Auditores a un mínimo del siete por ciento (7%) del Fondo Partidario Permanente, a lo que se suma la asignación presupuestaria que el Poder Judicial otorga a la Cámara Nacional Electoral y otros recursos percibidos por aranceles de trámites y partidas provenientes del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda. Para superar el problema identificado, es fundamental que todas las partes involucradas en este financiamiento integren la totalidad de los aportes estipulados por la ley y que garanticen conjuntamente cualquier aporte extra que sea necesario para un control rápido y efectivo de las cuentas de los partidos políticos.

- **Impulsar la plena vigencia de los regímenes de sanciones para el comportamiento indebido de los partidos y sus representantes (incluidas las suspensiones para participar de elecciones ante infracciones a la ley).**

El financiamiento ilegal de las campañas electorales es un caso que exhibe con claridad la ausencia de sanciones a los partidos políticos por violar las leyes electorales. Sin sanciones efectivas como consecuencia de fiscalizaciones hechas en tiempo y forma, y que disuadan del incumplimiento de la ley, los partidos políticos seguirán teniendo incentivos suficientes para evadir sus obligaciones electorales y, por ejemplo, recibir aportes prohibidos por la normativa.

Sección D- Políticas de transparencia

► Eje temático 8: acceso a la información pública

Desde la sanción de la Ley de Acceso a la Información Pública (27.275), su implementación ha sido dispar entre los sujetos obligados. Parte del problema reside en que las autoridades de control no fueron creadas en algunos casos y en otros su diseño resulta defectuoso ya que no garantiza su autonomía ni los recursos, tanto humanos como económicos, necesarios para funcionar de manera efectiva. Por otra parte, persiste un paradigma de secretismo en ciertas instituciones públicas, que se plasma en la falta de respuesta o en respuestas deficientes ante los pedidos de acceso a la información pública.

Para un adecuado cumplimiento de las obligaciones estatales en materia de acceso a la información, resulta necesario:

- **Promover la plena aplicación de la Ley de Acceso a la Información Pública, partiendo de la creación de todos los órganos garantes y garantizando que la reglamentación en los tres poderes del Estado les garantice autarquía de recursos y autonomía funcional.**

Las autoridades de aplicación de la ley de acceso a la información pública tienen funciones de control y resolución de reclamos por denegatorias de información, por lo que resulta fundamental su independencia del sujeto controlado.

Dicha independencia está dada, por un lado, por la autonomía funcional de la autoridad de aplicación, la cual debe estar garantizada por la forma de selección y

remoción de sus autoridades, la posibilidad de preparar y administrar su propio presupuesto, las facultades de organización interna y las facultades de control del cumplimiento de la ley. La reglamentación en todos los poderes del Estado debe establecer procedimientos de selección de las/los titulares mediante concursos públicos de oposición de antecedentes que permitan la participación ciudadana y requieran la posterior aprobación legislativa. En el mismo sentido, los procedimientos de remoción deben estar basados en causales claras contenidas en la reglamentación e involucrar a más de un poder en la decisión.

El Poder Legislativo aprobó la creación de su Agencia mediante la Resolución conjunta N°3 de las presidencias de ambas Cámara de febrero de 2018. Sin embargo aún no cuenta con su titular, por lo que debe llevar a cabo el proceso de selección y poner en funcionamiento su órgano de control de la Ley. Por su parte, la Corte Suprema reglamentó la ley sin observar varios de sus principios y prescripciones, por lo que debería adaptar su reglamentación y crear una Agencia de Acceso a la Información Pública con plena autonomía.

- **Adecuar la producción de información y gestión documental de todos los sujetos obligados por la Ley que garantice mejor calidad de las respuestas a los pedidos de acceso a la información pública.**

La Ley de Acceso a la Información Pública representa un nuevo paradigma en materia de apertura gubernamental al que debe adecuarse la gestión de la información por parte del Estado, de forma tal de dar una respuesta satisfactoria a este derecho humano. En esta sintonía, el Estado en su conjunto debe avanzar en la incorporación de nuevas técnicas y tecnologías para la creación de sistemas de almacenamiento de información seguros y confiables, basados en la despapelización y en la creación de bases de datos que agilicen las respuestas a los pedidos.

También es necesario habilitar y mejorar distintos canales en todos los poderes del Estado para que la ciudadanía pueda realizar pedidos de acceso a la información de forma rápida, sencilla y con la menor cantidad de formalidades posibles, como por ejemplo a través de medios digitales.

- **Promover el cumplimiento pleno de las obligaciones de transparencia activa.**

La Ley 27.275, en su artículo 32, contempla un piso mínimo de información que cada uno de los sujetos obligados debe divulgar en formatos abiertos y reutilizables a través de su página web oficial. Sin embargo, y luego de dos años de vigencia de la ley, se observan todavía niveles de cumplimiento muy dispares entre los distintos poderes. Mucha de la información aún no se encuentra publicada o bien no cumple con los requisitos de formato y actualización que demanda la norma. Los tres poderes del Estado, y en particular sus agencias de acceso a la información, deben propiciar y controlar que todas las áreas y organismos bajo su tutela cumplan de forma estricta con la ley.

Además de las exigencias ya establecidas en la ley, las agencias de acceso a la información deberían contemplar la publicación de las respuestas a los pedidos de acceso a la información pública, como una medida que puede fomentar una mayor apertura y accesibilidad de la información en manos del Estado.

- **Eliminación de la excepción de entregar información pública correspondiente a una sociedad anónima sujeta al régimen de oferta pública.**

La ley 27.275, primera ley de acceso a la información pública de nuestro país, incorpora en su artículo 8 una serie de restricciones a este derecho. Esas excepciones (enumeradas de forma taxativa), buscan evitar un ejercicio de este derecho que afecte otras garantías de igual o superior jerarquía. Este tipo de limitaciones deben justificarse siempre a la luz de los principios de apertura, máxima divulgación y de alcance limitado de las excepciones que consagra la ley. Una de esas excepciones es la que exime a los sujetos obligados a entregar o publicar información relativa a sociedades anónimas sujetas al régimen de oferta pública.

No existen fundamentos constitucionales para exceptuar a este tipo de empresas y toda la información pública que poseen de la aplicación de la ley. La excepción contradice fallos recientes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y no persigue ningún interés legítimo evidente que amerite restringir el derecho de acceso a la información pública. Por ende, la excepción debería ser eliminada de la ley 27.275.

► **Eje Temático 9: Transparencia presupuestaria y fiscal**

La falta de información sobre la manera en la que el Estado se financia y el modo en que distribuye esos recursos socava las posibilidades de detectar casos de corrupción. Si bien han habido avances en el último tiempo sobre este punto, no todas las instituciones publican el detalle de información suficiente para un adecuado monitoreo por parte de la ciudadanía.

En función de ello se propone:

- **Apertura de toda la información presupuestaria hasta el máximo nivel de desagregación, en todas las etapas del ciclo presupuestario, desde la planificación, asignación, distribución y los comprobantes de pago finales en el caso de adquisición de bienes y servicios, incluyendo la apertura de información sobre partidas extra presupuestarias utilizadas por el Estado nacional en diferentes programas.**

El Estado debe garantizar la publicación íntegra y actualizada de toda la información disponible a lo largo de todo el ciclo presupuestario, de forma que sea accesible para la ciudadanía, las organizaciones de la sociedad civil y otras partes interesadas. El máximo nivel de desagregación debe incluir la información sobre las decisiones administrativas del Poder Ejecutivo en materia de distribución de créditos, reasignaciones y ampliaciones presupuestarias que conformen el presupuesto vigente.

- **Limitar las facultades y superpoderes del Poder Ejecutivo para reasignar el presupuesto aprobado por el Congreso de la Nación.**

La facultad del Poder Ejecutivo de modificar la Ley de Presupuesto aprobada por el Congreso de la Nación incrementa la discrecionalidad y la concentración en la toma de decisiones. Las reasignaciones presupuestarias deben realizarse de forma tal que no modifiquen la voluntad de las/los legisladoras/es plasmada en la ley de presupuesto, ni impliquen una regresión en materia de derechos humanos.

- **Transparentar la información pública sobre empresas y personas beneficiarias de exenciones fiscales, así como de todo régimen fiscal que genere beneficios sectoriales o a particulares.**

El trato impositivo diferencial implica un beneficio para algunos contribuyentes que necesariamente conlleva a la pérdida de recaudación por parte del Estado tratándose, en definitiva, de otro tipo de gasto. La falta de transparencia sobre exenciones tributarias impide a la ciudadanía conocer y controlar los motivos por los cuales se deciden o perpetúan este tipo de beneficios. El monitoreo en estos casos permite detectar decisiones arbitrarias que pueden representar casos de corrupción. Por ello, el Estado debe publicar el valor de los gastos tributarios, los fundamentos, sus beneficiarios y los resultados de su impacto.

- **Aumentar la cantidad de información y la rendición de cuentas sobre los fondos presupuestarios transferidos del Estado nacional a las provincias, municipios y otros entes.**

La información disponible por parte del Estado nacional sobre la transferencia de recursos que realiza a las provincias y municipios se encuentra escasamente detallada y desagregada. A su vez, existe poca información sobre el destino de esos recursos, un control que debería llevar a cabo de forma centralizada el Poder Ejecutivo Nacional y publicar de forma proactiva y actualizada.

▶ **Eje Temático 10: Transparencia de los mercados financieros y control de la corrupción en el sector privado**

El sector privado cumple un rol fundamental en los casos de corrupción. Su intervención no se reduce a la participación en estos delitos, sino que suele facilitar también su ocultamiento mediante maniobras como el lavado de dinero. La opacidad de los mercados financieros y de la actividad de muchos de estos actores en su relación con el sector público limita seriamente las posibilidades de prevenir y detectar la corrupción.

Para enfrentar en forma adecuada el rol del sector privado en los casos de corrupción, entre otras medidas, resulta necesario:

- **Reducir la discrecionalidad en la aplicación del secreto fiscal y favorecer la apertura de esta información en casos en los que se investiguen delitos de corrupción.**

El secreto fiscal es una excepción a la entrega de información pública que debe ser interpretada de forma restrictiva. Dicha excepción no puede ser utilizada de forma discrecional e impedir que la ciudadanía y organismos del Estado lleven a cabo un adecuado control de la gestión pública con fundamento en la tutela de la privacidad de los contribuyentes.

- **Fortalecer la lucha contra la evasión fiscal y el blanqueo de dinero mediante la apertura de la información sobre mercados financieros locales y participación de ciudadanas/os argentinas/os en mercados financieros extranjeros y paraísos fiscales.**

La titularidad o participación en sociedades que operan en paraísos fiscales suele encontrarse vinculada a prácticas como la evasión fiscal y el lavado de activos, dos maniobras mediante las cuales suelen ocultarse los frutos de la corrupción. Para combatir este fenómeno el Estado debe mejorar los mecanismos para detectar estas maniobras. Para quienes son clasificadas como personas políticamente expuestas (funcionarias/os de los tres poderes del Estado nacional y provincial) debe garantizarse la plena publicidad de su participación en este tipo de sociedades y contemplar sanciones que protejan la incompatibilidad de este tipo de movimientos financieros con el ejercicio de la función pública.

- **Implementar medidas de control sobre la relación entre el sector privado y el público, incluyendo la sanción de una ley que regule la gestión de intereses (lobby) y que dé publicidad a las audiencias entre privados y funcionarias/os.**

La normativa sobre lobby debe regular toda comunicación, directa o indirecta, que tenga como objetivo influir en la toma de decisiones en el ámbito público. La interacción entre privados y funcionarias/os públicas/os debe ser transparente y permitir el control por parte de la población. La regulación no debe contemplar previsiones que impidan la participación y el derecho a petionar del conjunto de la ciudadanía. La publicación de información sobre las comunicaciones debe ser

realizada de forma proactiva por las personas del sector público que participen de ellas, de manera actualizada y en formatos abiertos.

- **Ampliar los alcances y obligaciones de régimen de responsabilidad penal de las personas jurídicas establecido en la Ley 27.401 y exigir la implementación de programas de integridad en todas las empresas que contraten o se relacionen con el sector público.**

La ley de Responsabilidad Penal de las Personas Jurídicas establece que éstas pueden ser juzgadas por los delitos de cohecho y tráfico de influencias nacional y transnacional, negociaciones incompatibles con el ejercicio de la función pública, concusión, enriquecimiento ilícito de funcionarios y empleados y balances e informes falsos agravados. Sin embargo, quedan fuera delitos relevantes, como los delitos contra la libertad y la administración fraudulenta en perjuicio de la Administración Pública.

Respecto a la posibilidad de eximición de pena y de responsabilidad administrativa que está prevista en el art. 9 de la ley, es necesario que aclare que no debe existir una imputación penal previa a la autodenuncia. Asimismo, se debería prever no solo la devolución del beneficio indebido obtenido, sino también la nulidad absoluta de los actos administrativos que fueron consecuencia del delito.

La ley 27.401 no debe eximir de la implementación de programas de integridad a ninguna de las empresas que contraten o se relacionen con el sector público. Asimismo, se debe incentivar la incorporación de esta exigencia en todas las legislaciones especiales en materia de contrataciones a nivel local.

- **Crear un registro con la información sobre los beneficiarios efectivos o finales de las personas jurídicas.**

La utilización de figuras legales para el lavado del dinero de la corrupción, o para la realización de contrataciones simuladas es una de las estrategias más utilizadas. Por eso, es necesario que el Estado obligue a las empresas radicadas o que operen en el país a que brinden la información completa sobre las personas que efectivamente las controlan, estableciendo multas, prohibiciones de operar y otras penalizaciones en caso de incumplimiento.

También es necesario establecer un sistema de controles sobre la información brindada (esto implica estandarizar una única definición -amplia- para todos los organismos de control y supervisión sobre qué se considera un “beneficiario final”), y publicar los datos recolectados en formatos abiertos y reutilizables para prevenir y detectar eventuales casos de corrupción, y otros delitos económicos. Dada la naturaleza transnacional que suele caracterizar a la corrupción y los delitos financieros, es necesario trabajar en mejorar la interoperabilidad de los datos de beneficiarios reales, ya que esta información solo es útil si sigue un lenguaje común en todas las jurisdicciones. Para ello, este registro debe estar basado en estándares internacionales sobre información de beneficiarios finales.

Sección E- Fortalecimiento institucional

► Eje Temático 11: Independencia y eficacia del Poder Judicial

El Poder Judicial es el principal actor en la investigación y sanción de la corrupción. Sin que esté garantizada la imparcialidad de las/os juezas/ces, la posibilidad de sostener en el tiempo situaciones de impunidad en este tipo de delitos del poder se incrementa considerablemente. Nuestro país tiene un gran déficit en esta materia, que se evidencia principalmente en el hecho de que las causas adopten el ritmo de las necesidades políticas de coyuntura (“durmiendo” por años o acelerándose con criterios manifiestamente arbitrarios, dictando y revocando prisiones preventivas en función de condicionamientos ajenos al derecho, entre otros). La injerencia del poder político y económico juega un papel clave en esta falta de independencia, sobre todo en los procesos de selección de juezas/ces, procesos disciplinarios, así como en el control periódico de su desempeño.

Para revertir ello, se deben:

- **Reformar los mecanismos de selección de magistradas/os en el ámbito del Consejo de la Magistratura para evitar la prolongación de los concursos y**

garantizar que sean efectivamente públicos y basados en la idoneidad e imparcialidad.

Los procesos de selección de juezas/ces deben garantizar que los juzgados vacantes puedan funcionar lo antes posible y satisfacer el derecho de acceder a una decisión judicial en un plazo razonable. Las demoras en los concursos generan problemas en el servicio de justicia y obstaculizan el acceso a la justicia de la ciudadanía. La regulación sobre los procesos de selección debe establecer plazos para todas las etapas y prever un régimen sancionatorio para quienes violen los plazos reglamentarios.

Actualmente, solo dos de las seis etapas del procedimiento de selección de magistradas/os cuentan con criterios objetivos y verificables de evaluación. Para poder garantizar la idoneidad de las/os candidatas/os, es necesario incorporar criterios objetivos -detallados, verificables, desagregados y públicos- en todas las etapas de selección. Asimismo, con el objetivo de limitar la discrecionalidad en las etapas de impugnaciones y entrevistas, es necesario establecer un tope de puntaje que se puede obtener en estas instancias.

Por último, para garantizar efectivamente la transparencia de todo el proceso de selección se deben establecer mecanismos para la digitalización de la documentación de cada una de las etapas del proceso, sistematización de dicha información y su puesta a disposición en internet, previendo herramientas de búsqueda que faciliten el acceso.

- **Limitar la utilización de las figuras de “selección” de cargos judiciales que se aparten del procedimiento establecido en la Constitución Nacional.**

La elevada proporción de juzgados vacantes deja lugar a la utilización de figuras como los traslados y el nombramiento de juezas/ces subrogantes que permiten ocupar cargos judiciales por medio de un procedimiento distinto al establecido en la Constitución Nacional y vulneran el principio de independencia judicial.

Actualmente, la decisión de aprobar un traslado requiere únicamente la recomendación del Consejo de la Magistratura y la decisión del Poder Ejecutivo. Atento a su simplicidad, ha sido utilizado en reiteradas ocasiones para saltar el mecanismo constitucional y ocupar vacantes claves para el poder político. Con el

objetivo de disuadir la utilización abusiva de este mecanismo es necesario discutir una ley al respecto, que prevea la intervención del Poder Legislativo ante cada traslado.

Atento a que debe ser excepcional la utilización de traslados y designaciones de subrogantes, el Estado debe transparentar toda la información vinculada a la utilización de ambas figuras.

- **Establecer la obligación del Poder Ejecutivo de fundar la selección de las/os candidatas/os a magistradas/os que son enviados al Senado.**

A pesar de que el Poder Ejecutivo tiene la facultad constitucional de elegir entre las/os candidatas/os propuestas en la terna proporcionada por el Consejo de la Magistratura, es necesario limitar la discrecionalidad estableciendo la obligación de motivar dicha elección antes de enviar el pliego para el acuerdo al Senado. Esta información debe estar publicada para que la ciudadanía pueda controlar todo el proceso de designación.

- **Reformar los mecanismos de sanción y remoción para promover un control periódico de la actividad de las/os juezas/ces pero que eviten la utilización de estas instancias como mecanismos de presión externa.**

Tradicionalmente se ha hecho uso de las facultades de impulsar procesos tendientes a la sanción o remoción de juezas/ces del Consejo de la Magistratura para favorecer funcionarias/os considerados como aliados del poder político o presionar aquellos que hubieran tomado decisiones contrarias a dicha voluntad. El resultado de esta práctica son procesos abiertos durante años, que solo en contadas ocasiones se traducen en la aplicación de sanciones disciplinarias o la remisión a juicio político.

Para evitar este tipo de prácticas la reglamentación sobre los mecanismos de sanción y remoción debe prever, por un lado, sanciones disciplinarias basadas en criterios claros y objetivos para evitar su utilización discrecional. Por otro lado, es necesario transparentar toda la información sobre los procesos disciplinarios iniciados contra juezas/ces. Se deben establecer mecanismos que permitan que la ciudadanía conozca lo que ocurre con la tramitación de las denuncias contra juezas/ces, en particular: la persona que se encuentra denunciada, las/los

denunciantes, la fecha de inicio del expediente, la persona que se encuentra a cargo de la investigación, el estado procesal, la conducta que constituye el objeto de la denuncia, la falta disciplinaria que se denuncia haber sido violada y las pruebas que existen en contra o a favor del/la juez/a denunciado/a.

- **Sancionar un Código de Ética Judicial.**

Debido a que la independencia e imparcialidad son condiciones esenciales para el funcionamiento adecuado del sistema judicial, es necesario contar con regulaciones que permitan resolver los conflictos de intereses específicos en este ámbito. A pesar de que los códigos procesales regulan las causas de recusación y excusación de magistradas/os, suelen dejar de lado algunos casos que generan sospechas sobre la independencia o imparcialidad. Por eso, es necesario contar con un código de ética judicial que regule la conducta de todas las personas que intervengan en un proceso y permita el control ciudadano sobre el desempeño judicial.

- **Ampliar el control sobre la Corte Suprema de la Nación y el Consejo de la Magistratura a órganos externos como la Auditoría General de la Nación.**

Son pocos los mecanismos de control externo a los que se somete el Poder Judicial, tanto en lo que refiere a la administración de sus recursos como al cumplimiento de sus funciones y misiones institucionales. A pesar de que tanto la Corte Suprema y el Consejo de la Magistratura han firmado convenios en el pasado para que la AGN audite sus actividades presupuestarias o administrativas, en la realidad ello ha ocurrido en muy pocas oportunidades. Es necesario regularizar este tipo de controles, para que exista información fehaciente sobre el uso de los recursos y la gestión en la administración de Justicia.

- **Fortalecer la asignación de recursos técnicos y humanos de los juzgados encargados de llevar adelante los procesos en los que se investiguen delitos de corrupción.**

La escasez de recursos humanos, técnicos e incluso edilicios que padecen los juzgados federales en la Argentina afecta su capacidad de responder adecuadamente al caudal y la complejidad de las causas que atienden. Esta situación impacta seriamente en la investigación penal de la corrupción, ya que

los juzgados no cuentan muchas veces con el personal ni las herramientas de trabajo necesarias para avanzar en tiempo y forma con este tipo de causas.

A partir de la sanción del nuevo Código Procesal Penal de la Nación, el rol del/la juez/a se ha resignificado y ahora su función ya no es la de llevar adelante la investigación, sino la de brindar justicia en forma imparcial y velando por el respeto a las garantías constitucionales. Para cumplir adecuadamente esta nueva responsabilidad, nuestro país se debe un debate profundo sobre la cantidad de recursos que asigna al servicio de justicia, lo que se evidencia en las recurrentes demandas de presupuesto desde este poder al Ejecutivo. La forma de avanzar sobre este problema es llevar a cabo un estudio exhaustivo sobre las necesidades presupuestarias del Poder Judicial y promover que esos recursos sean utilizados de manera eficiente para el fortalecimiento de sus capacidades.

- **Auditar de manera periódica a los juzgados en los que tramitan causas de corrupción y publicar de manera actualizada los resultados sobre su desempeño.**

Entre 2016 y 2018, el Consejo de la Magistratura llevó adelante la primera auditoría sobre causas de corrupción. Entre algunos de sus resultados, la auditoría corroboró lo que muchas organizaciones y actores de la sociedad civil denunciaron durante años: gran demora en el trámite de este tipo de causas y muy pocas condenas comparativamente al resto de los delitos. La única forma de monitorear la evolución o cambios en este escenario es reiterar de forma periódica las auditorías al respecto.

► **Eje Temático 12: Fortalecimiento del rol de los Ministerios Públicos**

Los Ministerios Públicos son órganos independientes dentro del sistema de justicia, que complementan el rol del Poder Judicial y ocupan roles específicos en el proceso penal. El rol del Ministerio Público Fiscal es el de proteger los intereses generales de la sociedad; mientras que en el Ministerio Público de la Defensa se trata de garantizar la plena vigencia de los derechos de defensa en juicio y acceso a una justicia imparcial. Estas dos finalidades cumplen una función de suma trascendencia en la investigación de la corrupción ya que promueven un adecuado funcionamiento del Poder Judicial.

Respecto de ello, proponemos:

- **Fortalecer las agencias especializadas en delitos contra la administración pública y conexos del MPF, y asegurar la idoneidad, estabilidad e independencia de sus titulares: la Procuraduría de Investigaciones Administrativas (PIA), la Procuraduría de Criminalidad Económica y Lavado de Activos (PROCELAC), y las Direcciones Generales de Asesoramiento Económico y Financiero en las Investigaciones (DAFI) y de Recuperación de Activos y Decomiso de Bienes (DGRADB).**

El Ministerio Público Fiscal ocupa un rol central en la investigación de los delitos contra la administración pública en sede judicial. Es tan relevante esta tarea que para ello ha creado procuradurías especializadas y áreas de soporte técnico que deberían coadyuvar a garantizar un adecuado cumplimiento de su misión. Sin embargo, su eficacia para abordar sus funciones se ve afectada por la falta de independencia de sus titulares (algo que la Ley Orgánica del Ministerio Público Fiscal 27.148 refuerza especialmente para la PIA), y su falta de competencia para asumir el ejercicio de la acción pública en las causas que consideren.

- **Impulsar la designación de un/a procurador/a general, de acuerdo a las previsiones constitucionales y legales, de manera abierta y participativa.**

La independencia del conjunto del Ministerio Público Fiscal, consagrada en el artículo 120 de la Constitución Nacional, depende en gran medida de que su máxima autoridad haya sido designada mediante el mecanismo previsto legalmente. Es decir que debe surgir de una propuesta del Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado por dos tercios (2/3) de sus miembros presentes. Sin embargo, durante los últimos años este cargo fue ocupado por una figura interina, que no fue elegida mediante este mecanismo y que no cuenta con las garantías de estabilidad para ejercer su rol de forma autónoma.

El Poder Ejecutivo debe impulsar la designación de una autoridad que reúna los requisitos de independencia, imparcialidad e idoneidad. Esta selección no debe ser realizada sin la participación de la ciudadanía, que debe formar parte activa del debate en torno a quiénes son las/os mejores candidatas/os para ocupar un puesto de semejante relevancia para el sistema judicial de nuestro país.

- **Garantizar la transparencia de los concursos de selección de fiscales y defensores/as, y los mecanismos de ascenso.**

Todos los procesos de ingreso, selección o promoción de personal y autoridades dentro de ambos Ministerios deben ser realizados de forma completamente abierta y pública, procurando que la ciudadanía pueda participar y controlar que sean conducidos bajo estrictos parámetros de idoneidad e independencia.

- **Promover, mediante la asignación de los recursos necesarios a ambos Ministerios Públicos, la implementación del sistema penal acusatorio.**

La transformación de nuestro proceso penal hacia un modelo de carácter acusatorio otorga a ambos Ministerios un rol central en todo este sistema. En particular, el MPF será el encargado de llevar adelante la investigación en el marco del proceso. Para que esta transición sea adecuada, esta institución de contar con todos los recursos humanos, técnicos y de capacitación para responder a esta nueva responsabilidad, sobre todo en delitos como los vinculados a la corrupción, en los que la producción de pruebas resulta particularmente complejas.

- **Ejercer un control periódico del desempeño de las/os fiscales y defensoras/es.**

Los controles con los que ambos Ministerios deben contar pueden dividirse en dos grandes grupos: por una parte los relacionados a la administración y uso de los recursos asignados a estas instituciones y, además, los controles relativos al desempeño de las/os funcionarios a cargo.

Sobre el primer tipo de control, la Ley Orgánica del Ministerio Público (24.946) contempla que el control sobre la ejecución del presupuesto esté a cargo de la Auditoría General de la Nación y de la Comisión Bicameral Permanente de Seguimiento y Control del Ministerio Público de la Nación del Congreso. Sin embargo la AGN no tiene auditorías recientes sobre ninguno de los Ministerios. Por su parte, la Comisión Bicameral debe garantizar un examen exhaustivo de todo el funcionamiento de estas instituciones a través de reuniones periódicas y la solicitud de informes o explicaciones al respecto.

En cuanto al desempeño de estos órganos, es fundamental garantizar un acceso pleno a la información pública en su poder, en particular aquella relativa a datos

estadísticos sobre su funcionamiento y el uso de sus recursos. Asimismo, dicho desempeño debe ser evaluado de forma regular, y los procesos disciplinarios y de remoción deben asegurar la imparcialidad y transparencia, en particular para que no funcionen como mecanismos de presión sino como garantías de idoneidad y apego a la ley.

- **Eliminar la facultad del/a Procurador/a General de la Nación de establecer de forma excluyente la apertura o archivo de los procesos disciplinarios contra magistradas/os del Ministerio Público Fiscal.**

El Ministerio Público Fiscal, mediante la resolución 2627/15, aprobó su “Reglamento Disciplinario”. Esta normativa establece que el impulso de las denuncias por causas disciplinarias contra sus magistradas/os es una facultad exclusiva de la máxima autoridad de este órgano. A pesar de que debe darse intervención a un Consejo Evaluador, la decisión de abrir una investigación o archivar una denuncia es discrecional del/la Procurador/a de la Nación.

Esta regulación, que centraliza la facultad de abrir procesos disciplinarios, atenta gravemente contra la independencia e imparcialidad que debe caracterizar al ejercicio de la magistratura en el ámbito del MPF. De esta forma, se posibilita que el mecanismo pueda ser utilizado como forma de presión indebida o bien para garantizar impunidad en casos graves. En este sentido, el Consejo Evaluador (elegido de forma transparente) debería ocupar un rol decisivo en este análisis preliminar de las denuncias, para garantizar además que los procedimientos disciplinarios tramiten con plena imparcialidad y celeridad.

► **Eje Temático 13: Organismos de control**

Los organismos de control ocupan un rol fundamental en la prevención, detección e investigación de la corrupción. Ya sea aquellos que cumplen funciones de auditoría externa (AGN) o interna (OA, SIGEN), aquellos que cumplen funciones de prevención y control (AFIP), así como aquellos que se dedican a detectar delitos específicos (UIF), son instituciones muchas veces sujetas a limitaciones de todo tipo que obstaculizan el pleno desarrollo de sus objetivos y funciones.

Para mejorar la eficacia de estos organismos a la hora de prevenir y detectar casos de corrupción, se requiere:

- **Reforma de los organismos con roles de control relacionados a la corrupción (AGN, SIGEN, AFIP, UIF, CNV, BCRA, AFIP, IGJ, entre otros) basada en la transparencia, la independencia funcional y presupuestaria, el fortalecimiento de mecanismos de auditoría y la prevención, en particular para asignar facultades de control concomitante y para impulsar el cumplimiento de sus recomendaciones.**

Los organismos de control en Argentina, con sus particularidades institucionales, enfrentan algunos desafíos comunes desde hace varios años. En algunos casos, padecieron políticas de desfinanciación y reducción de capacidades y funciones, y en otros es evidente la pérdida de autonomía presupuestaria y funcional.

En el caso de la Auditoría General de la Nación, es necesario sancionar una ley que reglamente su funcionamiento en los términos que plantea el artículo 85 de la Constitución Nacional de 1994, una deuda que lleva 25 años. Esta institución padece un diseño institucional que la reduce a revisora de la gestión pública para la elaboración de recomendaciones, sin mecanismos para garantizar que sus observaciones sean implementadas por las instituciones controladas. Sobre esto último, vale resaltar que la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración se ha transformado en un ámbito formal de validación de informes de la AGN en el que no existe repercusión alguna de muchos de los hallazgos del organismo, ya que los informes no son tomados por el Congreso para el diseño legislativo de nuevas políticas públicas.

A este conjunto de problemas se suma que en Argentina impera un paradigma basado en el control posterior de la gestión. Es necesario recuperar herramientas que faciliten el control previo y concomitante de los actos de gobierno, de forma tal que puedan prevenirse o detectarse casos de corrupción antes de que se cometan o concluyan. Si no se avanza sobre estos problemas, el sistema de control en nuestro país no podrá desempeñar su rol bajo los principios de independencia, oportunidad, integridad y eficiencia.

Por último, también es fundamental fortalecer la fiscalización de la AFIP tanto a los fines recaudatorios (apuntando a la reparación del daño social) como sancionatorios. Esto último debe incluir las distintas maniobras de elusión de impuestos, que a través del abuso del derecho y la manipulación indebida de instrumentos jurídicos generan una grave pérdida de recursos para el Estado.

- **Mejora en los mecanismos de articulación y coordinación entre estas agencias en su labor de investigación de la corrupción.**

Si bien nuestro país cuenta desde lo formal con un sistema de control público compuesto por diferentes organismos, lo cierto es que la interacción entre estos actores es casi nula. En épocas en que la tecnología facilita la sistematización y fluidez de la información, es necesario que estas instituciones definan estrategias y acciones comunes para detectar casos de corrupción que muchas veces son investigados de forma aislada y segmentada.

- **Aumento de la participación ciudadana en la planificación de auditorías de la AGN y SIGEN, así como en el seguimiento de las recomendaciones hechas por los órganos de control a las instituciones auditadas.**

La participación de la ciudadanía en el trabajo de control de las instituciones públicas ha sido un elemento poco considerado tanto en su diseño como en su implementación. Si bien la AGN cuenta hoy con iniciativas en este sentido, es necesario que se extiendan a todo su ciclo de auditorías (planificación, ejecución, seguimiento). Un modelo similar debería llevarse a cabo en el resto de los organismos de control, como el caso de la SIGEN.

La participación ciudadana, que debe ser entendida en sentido amplio y sustantivo, no es sólo parte de un mandato constitucional, sino que provee a la función de control de herramientas que mejoran notoriamente su desempeño y favorecen el cumplimiento de su misión.

► **Eje Temático 14: Reforma del sistema de inteligencia nacional**

Las grandes causas de corrupción en Argentina han exhibido una relación promiscua entre servicios de inteligencia, sectores de la política y el Poder Judicial, socavando considerablemente la independencia e integridad de este último. Esta intervención es una desviación consecuente del uso político de los servicios de inteligencia. El secreto que rodea a esta área del Estado, en particular sobre la ejecución del presupuesto que se le asigna, imposibilita un control adecuado por parte de la sociedad.

Por ello es necesario:

- **Reformar el Sistema de Inteligencia Nacional para garantizar la transparencia en la asignación de recursos y en el ejercicio de las funciones contempladas en la Ley de Inteligencia Nacional, de modo que la ciudadanía pueda ejercer un adecuado control democrático.**

Mediante el Decreto 656/2016, el Poder Ejecutivo estableció que la totalidad del presupuesto de la Agencia Federal de Inteligencia sea de carácter reservado, lo que contradice el compromiso asumido por Argentina en el año 2005 ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el marco de la causa sobre el atentado a la AMIA (Decreto 812/2005). Esta medida afecta seriamente el derecho de acceso a la información pública y, consecuentemente, las posibilidades que tiene la ciudadanía de controlar las actividades del sistema de inteligencia del Estado.

Es necesario que sobre este tipo de información también imperen los principios de apertura, presunción de publicidad y máxima divulgación, considerando la reserva de información como una excepción que debe ser debidamente fundada. Por otra parte, la información reservada debe ser registrada y controlada por la Comisión Bicameral Permanente de Fiscalización de los Organismos y Actividades de Inteligencia, a la vez que la legislación debe establecer plazos para que dicha información sea eventualmente pública para toda la ciudadanía.

- **Promover el control civil y político efectivo de las tareas realizadas por los organismos de inteligencia en el marco de investigaciones judiciales vinculadas a delitos de corrupción.**

El Estado en su conjunto, y el Poder Judicial en particular, deben garantizar que el rol de los organismos de inteligencia en la investigación de la corrupción sea consistente con la Ley de Inteligencia Nacional. Deben procurar que este rol no se convierta en una injerencia motivada por intereses políticos o sectoriales antes que por la protección de los intereses y el patrimonio del conjunto de la ciudadanía.

A su vez, el control de estas actividades debe incluir la participación de la sociedad civil. Para ello deben incorporarse a la ley vigente instancias de

participación ciudadana y rendición de cuentas que protejan una adecuada relación entre las tareas de inteligencia y las instituciones de la democracia.

- **Promover la creación de la Policía Judicial o Cuerpo Federal de Investigaciones Judiciales**

En la actualidad, la mayor parte de las actividades relacionadas con la investigación y generación de prueba en el marco de los procesos judiciales en el fuero penal son llevadas a cabo por las instituciones de policía. Esta situación, que impacta en la calidad de la investigación penal de la corrupción, debe ser modificada junto al proceso de implementación del sistema penal acusatorio.

Es necesario crear un organismo por fuera de la esfera de las instituciones de seguridad interior, de carácter científico, profesional e independiente, que colabore con el Poder Judicial en su conjunto, pero en particular con el Ministerio Público Fiscal, (como consecuencia de la implementación del sistema penal acusatorio) para la prosecución de investigaciones penales complejas, entre las que se encuentran las vinculadas a delitos de corrupción.

Sección F- Participación ciudadana

- ▶ **Eje temático 15: Participación ciudadana en la prevención, investigación y sanción de la corrupción.**

Nuestro país tiene un déficit generalizado de participación ciudadana, producto de un sistema de representación política propio de una democracia delegativa. La ciudadanía se encuentra alejada no solamente de los ámbitos de toma de decisiones, sino de cualquier instancia de monitoreo de la gestión. En materia de corrupción, esta problemática es transversal a todas las instituciones afectadas por este fenómeno. Por una parte, el proceso de creación, implementación, seguimiento y control de las políticas públicas -instancias fundamentales para acabar con la corrupción- en el ámbito del Poder Ejecutivo cuenta con escasos espacios de involucramiento de la ciudadanía, lo que imposibilita avanzar de un modelo de “*accountability social*” a otro de participación

integrada. Algo similar ocurre con los procesos de investigación y sanción de los delitos de corrupción en el ámbito del Poder Judicial, un ámbito tradicionalmente cerrado, que ha sido reticente a la voz y el control de la sociedad.

Para revertir este estado de cosas en lo que a las políticas anticorrupción se refiere, resulta necesario:

- **Implementar el juicio por jurados en todo el país y evaluar su aplicación específica para el juzgamiento en casos de corrupción**

El punto de partida para que exista participación ciudadana en el ámbito del Poder Judicial es instaurar el juicio por jurados en todo el país, conforme lo establecido en los arts. 24, 75 inc. 12 y 118 de la Constitución Nacional. Este tipo de procedimiento dota de transparencia, proximidad y confianza al sistema de administración de justicia.

Habilitar la participación ciudadana en la tramitación de las causas de corrupción permite quitarle peso político a las decisiones que toman las/os juezas/ces en esos casos, y contribuir a la independencia del Poder Judicial. Además, el juicio por jurados no se trata solo de un derecho del imputado, sino también del derecho de la ciudadanía de ser partícipe de las decisiones judiciales que se toman en este tipo de procesos.

- **Incorporar al Código Procesal Penal mecanismos de monitoreo ciudadano de la investigación penal de la corrupción.**

Actualmente, en los procesos penales en los que se investigan hechos de corrupción participan de forma exclusiva el/la fiscal, las personas acusadas y el/la juez/a, sin que tenga ningún tipo de involucramiento la ciudadanía. De esta forma, la sociedad civil queda inhabilitada de monitorear y prevenir desviaciones en el avance de las causas, que puedan favorecer la impunidad de la corrupción o bien afectar garantías procesales. En este sentido, la propuesta se trata de incorporar un tercero observador que contribuya a aumentar la transparencia de la investigación. Entre otras soluciones, la sociedad civil debería tener la facultad de acceder a los expedientes de las causas en las que se investigan este tipo de delitos. Hasta el momento, este mecanismo de monitoreo depende de una decisión discrecional de las/os juezas/ces a cargo del proceso, lo que resulta un

obstáculo a la adecuada rendición de cuentas del Poder Judicial en su conjunto y a la participación ciudadana en este tipo de causas de marcado interés público.

- **Impulsar la designación de una autoridad a cargo de la Defensoría del Pueblo de la Nación**

La figura constitucional del/a Defensor/a del Pueblo tiene como misión “*la defensa y protección de los derechos humanos*” de toda la población ante actos u omisiones del Estado. Este rol también comprende los efectos que la corrupción tiene sobre los derechos humanos, por lo que esta figura es fundamental a los efectos de identificar, denunciar y erradicar este tipo de delitos.

Desde el año 2009 que la Argentina no cuenta con una autoridad designada en este rol. En estos diez años se ha visto una paulatina reducción de recursos y capacidades de la Defensoría del Pueblo de la Nación a causa de esta ausencia. El Congreso de la Nación debe avanzar en un proceso de designación amplio y participativo que ponga fin a esta situación.

- **Generar mecanismos de participación ciudadana para la discusión de las políticas de prevención y sanción de la corrupción en los tres poderes del Estado.**

Con el objetivo de promover la integridad pública en la sociedad es importante implicar a toda la ciudadanía en el desarrollo, actualización e implementación de este tipo de políticas públicas. Para ello es necesario reformar las leyes de iniciativa y consulta popular, para crear mecanismos que sean verdaderamente masivos y garantizar de forma efectiva la participación de la ciudadanía, en particular respecto de las políticas de transparencia.

Asimismo, se debe estimular la realización de audiencias públicas en el ámbito de los tres poderes del Estado. En el Poder Legislativo en particular, ambas Cámaras deben incorporar la obligatoriedad de celebrar audiencias públicas y contar con otros mecanismos de participación en los casos en que se discutan propuestas de interés público, especialmente aquellas en las que se debaten medidas sobre transparencia y anticorrupción.

- **Ampliar los mecanismos de participación ciudadana en la justicia, como las audiencias públicas o los amicus curiae.**

Actualmente, las audiencias públicas en la justicia están reguladas por una Acordada dictada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (N°30/2007). Su celebración depende de que así lo dispongan al menos tres juezas/ces de la Corte. Debido a que este mecanismo permite la participación ciudadana en causas relevantes que pueden llegar a tener repercusión pública, es necesario, por un lado, ampliar el universo de causas en las que se llevan a cabo, permitiendo que puedan ser solicitadas por las partes del proceso. Además, la regulación debe contemplar que se pueden celebrar en instancias anteriores a la Corte Suprema.

Conforme lo establecido por Acordada (N°7/2013) por la Corte Suprema, la presentación de Amicus Curiae también se encuentra prevista únicamente para las causas en trámite ante dicha instancia. En algunos casos los tribunales inferiores habilitan la incorporación de este tipo de presentaciones a un expediente a partir de la aplicación análoga de la Acordada. Sin embargo, es necesario contar con una nueva regulación que habilite la presentación de amicus curiae en todas las instancias del proceso judicial, aumente la posibilidad de que la ciudadanía realice un seguimiento de las causas de corrupción y reduzca la discrecionalidad a la hora de habilitar la participación de terceros ajenos a un proceso.

► **Eje Temático 16: Promover nuevos modelos de capacitación e investigación sobre la corrupción desde una perspectiva basada en la igualdad, la justicia y la democracia.**

Una parte fundamental de cualquier propuesta, plan o programa para combatir la corrupción es el impulso a programas de capacitación e investigaciones que nos permitan identificar y concientizar sobre los impactos de este fenómeno en los sectores más vulnerables, en la confianza en las instituciones públicas y en la estabilidad de nuestra democracia. En el contexto de una sociedad de creciente desigualdad, es necesario recuperar el valor del Estado como garante de los recursos comunes e impulsor de políticas públicas que prioricen el bienestar general sobre cualquier tipo de privilegio.

Al respecto, debe avanzarse en:

- **Ejecutar un Plan Nacional de Capacitaciones sobre ética pública y anticorrupción en los tres poderes del Estado.**

El Estado debe ofrecer a sus funcionarios públicos la información, formación, orientación y asesoramiento para que apliquen las normas de integridad pública. Con ese objetivo, deben existir capacitaciones obligatorias en materia de ética pública y cursos de actualización que doten a los funcionarios públicos de las competencias necesarias para poder analizar dilemas éticos, conflictos de intereses y las herramientas para su gestión adecuada.

- **Impulsar el diseño y desarrollo de proyectos de investigación en el ámbito académico sobre el fenómeno de la corrupción, las relaciones entre el sector público y el privado, y los costos ocultos de estas formas de criminalidad en la sociedad y, en particular, en los grupos vulnerabilizados.**

En el último tiempo, diferentes universidades, tanto públicas como privadas, han creado centros de estudio o grupos de investigación orientados al análisis del fenómeno de la corrupción en nuestro país. Al igual de lo que ocurre en otros países, una nutrida red de académicas/os trabajando esta agenda puede contribuir favorablemente a su impulso y generar herramientas teóricas para atacar la corrupción. Para ello es necesario que el Estado nacional impulse la temática desde los diferentes ámbitos de coordinación universitaria y que favorezca la investigación en el tema desde instituciones como el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

- **Incluir en los programas de formación ética y ciudadana de todos los ámbitos educativos los debates y políticas públicas relativas a la corrupción.**

La ciudadanía y el sector privado también son responsables de promover la integridad en la sociedad. En consecuencia, adoptar un enfoque integral y promover programas de formación en materia de ética pública y privada es sumamente relevante a la hora de diseñar una política gubernamental de lucha contra la corrupción. Siguiendo esta línea, es necesario concientizar a la sociedad de los beneficios de la integridad pública y tender hacia la reducción de la tolerancia a las infracciones de las normas de integridad. Para ello, el Estado debe

contar con campañas para promover la educación cívica en materia de integridad pública en distintos ámbitos, especialmente en la educación formal.

Adhieren



Natalia Volosin - Manuel Garrido - Ricardo Gil Lavedra - Roberto Carlés

Sumá tu adhesión en www.acuerdoanticorruccion.org/