



Elaboración participada de una normativa de transparencia

**Diagnóstico, proceso de consulta y
recomendaciones**

Municipio de Tigre

Noviembre 2017

Tabla de contenido

Introducción	3
Diagnóstico.....	4
Ejecutivo local	5
Concejo Deliberante	10
Proceso de consulta-Autodiagnóstico.....	15
Aportes y recomendaciones de los participantes	16
Acceso a la información pública	16
Participación ciudadana (presupuesto participativo, elaboración participada de normas; audiencias públicas).....	17
Régimen de presentación de Declaraciones Juradas	18
Procedimiento ante denuncias de corrupción	19
Contrataciones públicas y proveedores del municipio.....	19
Conformación de una comisión en el Concejo Deliberante	20
Recomendaciones – contenido de la norma	20

Introducción

El día 16 de mayo de 2017, Poder Ciudadano firmó un convenio de colaboración con el Municipio de Tigre con el objetivo de recibir asesoramiento técnico para promover e implementar proyectos y acciones dirigidas a la planificación e implementación de políticas de integridad y acceso a la información pública. A partir de dicho acuerdo se busca trabajar conjuntamente en pos de fortalecer la democracia local a través de la promoción de mecanismos de participación ciudadana y la transparencia en la gestión municipal, como medio para la mejora de las políticas públicas, incorporando estándares de transparencia y rendición de cuentas.

La primera acción conjunta se centra en la elaboración participada de una normativa sobre transparencia en la gestión pública local que buscará:

- Generar diagnósticos basados en evidencia sobre el sistema de integridad local a partir de estándares internacionales y buenas prácticas de transparencia y lucha contra la corrupción.
- Promover reformas institucionales y actualizaciones normativas y de gestión, que incorporen los valores de integridad, participación ciudadana y rendición de cuentas en la gestión Pública Municipal.
- Fortalecer la capacidad de las autoridades locales para generar respuestas a las demandas ciudadanas, con énfasis en la incorporación de herramientas de participación, tanto en la gestión como en el desarrollo de políticas públicas.

En esta primera etapa se llevó a cabo un diagnóstico sobre el “estado de situación” del Municipio de Tigre en relación con políticas de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana, analizando tanto los procesos formales (normas) como informales (prácticas) existentes. Por otro lado, y en paralelo, se realizó un proceso de consulta, en el que se contó con la participación de una serie de actores (empleados y funcionarios locales, empresas y organizaciones de la sociedad civil -OSC-), con la finalidad de contar con percepciones y opiniones sobre las dinámicas de participación ciudadana y rendición de cuentas existentes en el municipio. Ambas dinámicas, sumado al análisis y adaptación de



distintos estándares y buenas prácticas internacionales sobre transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas, servirán como insumo para la elaboración de un proyecto de ordenanza, que permita al Municipio implementar políticas y procesos eficientes, innovadores, con los más altos estándares, pero adaptados a la propia realidad local.

Finalmente Poder Ciudadano brindará asesoramiento técnico en la elaboración de una guía de implementación de dicha ordenanza, así como el acompañamiento en su aplicación, a fin de generar las condiciones propicias para una implementación acorde al espíritu de la norma.

El presente documento persigue el objetivo central de informar, tanto al municipio como a la ciudadanía, sobre los resultados del diagnóstico y del relevamiento resultante del proceso de consulta y, en segundo lugar, efectuar recomendaciones para la elaboración de una norma de acceso a la información pública e integridad.

Diagnóstico

El presente diagnóstico tiene como objetivo contar con un “estado de situación” del Municipio de Tigre, en relación con políticas de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana. Para la elaboración del presente se analizaron tanto los procesos formales, es decir, normas vigentes (Ordenanzas, Decretos, etc.), como informales, esto es, procesos y procedimientos que si bien no se encuentran diagramados por alguna norma, son de práctica usual en la Gestión Pública del Municipio¹.

Metodología


Para la elaboración del diagnóstico se utilizó la herramienta LIS (Local Integrity System, por sus siglas en Inglés) diseñada por Transparency International. Esta herramienta permite evaluar unidades de Gobierno Local (como en este caso, el Municipio de Tigre), la capacidad de cada uno de sus principales actores y su papel en la promoción de la integridad en el

¹ Si bien existen normas de carácter provincial y nacional que se aplican territorialmente en el Municipio de Tigre, el diagnóstico se centró en aquellas normas y políticas generadas por el propio Municipio.

sistema, como un todo. También permite evaluar la capacidad de desempeño y la eficacia de cada una de las funciones de supervisión y rendición de cuentas.²

En cada una de las Unidades del Gobierno Local bajo análisis, se realiza una evaluación de dos componentes: 1) un conjunto de Actores Principales de Gobierno Local, y 2) un conjunto de Funciones de Supervisión y Rendición de cuentas. Tanto para Actores como para Funciones, cada dimensión comprende un número de indicadores evaluados cualitativamente utilizando un “sistema de semáforo” (Verde- Fuerte; Naranja- Medio; Rojo- Débil).

Ejecutivo local

Dimensión	Rendición de cuentas
Nombre del indicador	Rendición de cuentas en el Ejecutivo Local
Preguntas del indicador	<p>¿En qué medida el ejecutivo local rinde cuenta de sus acciones y/o decisiones en la práctica?</p> <p>¿Se requiere al ejecutivo local que de razones sobre sus decisiones y acciones? ¿Esto sucede en la práctica?</p> <p>¿Están sus sistemas disponibles para la consulta regular de la ciudadanía con respecto a la planificación y al presupuesto? ¿Esto sucede en la práctica?</p> <p>En caso afirmativo, ¿tiene en cuenta el ejecutivo local los resultados de las consultas? ¿Pueden los ciudadanos quejarse contra el ejecutivo local en la práctica?</p>
Evaluación	 El ejecutivo local rinde cuentas de sus acciones y decisiones de

² https://www.transparency.org/whatwedo/publication/local_integrity_system_assessment_toolkit

		modo completo en la práctica.
		El ejecutivo local rinde cuentas de sus acciones y decisiones de modo parcial en la práctica.
		El ejecutivo local no rinde cuentas de sus acciones y/o decisiones en la práctica.
Fuente de la información		Legislación, políticas públicas, entrevistas y nota periodísticas.

En lo que a transparencia activa y rendición de cuentas se refiere, los portales web se han convertido y consolidado como herramientas efectivas de difusión de información en los distintos Gobiernos Locales. Del mismo modo, la ciudadanía utiliza el sitio web del Municipio para realizar diversas consultas, desde los requisitos para realizar trámites, consultas sobre horarios de atención de las oficinas públicas, hasta conocer cuáles son las actividades culturales.

El portal web <http://www.tigre.gov.ar/> publica diversa información de carácter institucional, que va desde información relacionada con el Municipio (por ejemplo, cuenta con la solapa “Sobre Tigre”, donde se pueden encontrar algunos datos generales sobre el Intendente,³ cómo se conforma el organigrama,⁴ un mail de contacto y las diferentes delegaciones municipales con sus datos de contacto y horarios de atención)⁵, como información sobre los servicios existentes para la ciudadanía (cómo por ejemplo, la sección “Servicios al vecino”). Además, cuenta con la sección “Trámites”, en la que se encuentra información relativa a Ingresos públicos, pagos de tasas online, acceso a proveedores, administradores de consorcios, declaraciones juradas, códigos de zonificación y una versión digitalizada de la ordenanza fiscal e impositiva 2017.

Por su parte, la pestaña de “Gobierno Transparente”, cuenta con información relacionada con el programa de datos abiertos del municipio, el Código de ética, el programa Tigre

³ <http://www.tigre.gov.ar/intendente-julio-zamora/>

⁴ <http://www.tigre.gov.ar/organigrama/>

⁵ <http://www.tigre.gov.ar/delegaciones-municipales/>

sustentable, la carta de compromiso, una encuesta de satisfacción, link al boletín oficial e información de gestión. Por otro lado, el Gobierno municipal publica anualmente un “Informe de Gestión” en su sitio web, sin embargo, esta presentación se limita a temas relacionados con la ejecución presupuestaria.⁶

Como puede observarse, si bien los niveles de transparencia activa pueden considerarse óptimos (ya que cuenta con información básica para el ciudadano y ciudadana del municipio), contando incluso con políticas de Gobierno Abierto⁷, en relación con los procesos de rendición de cuentas de la gestión municipal, el nivel de información es menor, al tiempo que los procesos y pautas establecidos (tanto en las normas antes mencionadas como en las practicas anteriormente descriptas) son generales y carecen de exigencias que permitan poder contar con un sistema de control adecuado para la ciudadanía.

En lo que respecta a normas y procedimientos, es clave mencionar que en el Municipio no existe reglamentación del derecho de acceso a la información pública, herramienta central para la participación ciudadana y, especialmente, para el control social de la gestión pública. En cuanto a los canales de consulta con la ciudadanía, si bien existen, estos no cuentan con un protocolo para atender denuncias de corrupción. En ese contexto, la ciudadanía se vería obligada a canalizar este tipo de demandas a través del Sistema de Información y Servicios de los Vecinos (SIRVE).⁸

Evaluación

En base a lo analizado, se puede afirmar que la rendición de cuentas del ejecutivo local es parcial. Si bien existen diversas practicas, muchas no se encuentran plasmadas en normas. Por otro lado, no existen normativas y procedimientos que permitan un efectivo control social, como son, por ejemplo, el Acceso a la Información Pública o las Audiencias Públicas.

	El ejecutivo local rinde cuentas de sus acciones y decisiones de modo parcial en la práctica
--	--

⁶ <http://www.tigre.gov.ar/gestion/>

⁷ <http://www.tigre.gov.ar/datosabiertos/>

⁸ <http://www.tigre.gov.ar/noticias/tigre-sirve-un-metodo-innovador-que-fortalece-el-contacto-con-los-vecinos/>

Dimensión	Integridad	
Nombre del indicador	Integridad en el ejecutivo local	
Preguntas del indicador	<p>¿En qué medida se garantiza la integridad del ejecutivo local?</p> <p>¿Existen reglas y códigos integrales para los miembros del ejecutivo (reglas sobre conflictos de interés, regalos y hospitalidad, revelaciones de activos, conflictos por <i>revolving door</i>/puerta giratoria, protección de denunciantes)? ¿Se aplican en la práctica? ¿Ha habido ejemplos recientes de conflictos de interés o del fenómeno de la "puerta giratoria"?</p>	
Evaluación		Todas las reglas y códigos anteriormente mencionados están en vigor, son aplicados de forma efectiva y no ha habido ejemplos recientes de conflictos de interés o de <i>revolving door</i> /puerta giratoria.
		Solamente algunas de las reglas y códigos arriba mencionados están implementadas con una aplicación poco sistemática y / o ha habido al menos un ejemplo reciente de conflicto de interés o de <i>revolving door</i> /puerta giratoria.
		Ninguna de las reglas y códigos anteriores están en su lugar y ha habido numerosos ejemplos recientes de conflictos de interés o de <i>revolving door</i> /puerta giratoria.
Fuente de la información	Legislación, políticas públicas, entrevistas y nota periodísticas.	

El municipio de Tigre cuenta con un Código de Ética al que se puede acceder fácilmente a través de su sitio web desplegando el menú de "Gobierno transparente". El código "establece un conjunto de deberes, prohibiciones, incompatibilidades e inhabilidades

aplicables, sin excepción, a todas las personas que ejercen la función pública, en todos sus niveles y jerarquías, en el ámbito de la Municipalidad de Tigre”. En el presente Código se establecen las situaciones que podrían implicar la inhabilidad de un empleado o funcionario público y cuáles son las obligaciones y las prohibiciones de los trabajadores. Sin embargo, es importante destacar que no se establecen ningún tipo de sanciones ante posibles incumplimientos y tampoco posee una regulación sobre la presentación de Declaraciones Juradas coherente con los estándares internacionales aplicables a la materia.⁹

A su vez, en el año 2008 el municipio elaboró la “Primera Carta Compromiso con el Ciudadano” con el objetivo de “dar a conocer funciones relevantes del municipio, describir los servicios esenciales y las modalidades de accesos a los mismos, mostrar vías para formular quejas, reclamos y sugerencias, definir de forma clara y precisa los resultados esperados de los servicios prestados por el municipio y asumir de forma pública el compromiso de desarrollar una mejora continua en la calidad de prestación de los servicios.” El documento se centra en brindar información sobre los diversos servicios municipales y sus destinatarios, sus normas, compromisos para la mejora en distintos temas tales como hacienda, salud, atención al público y puntos de contacto, información y comunicación, participación ciudadana. También se brinda información útil como como teléfonos y la disposición de las dependencias municipales, información institucional, de transparencia en la gestión e información sobre los servicios. La carta también se encuentra de manera fácilmente accesible en la misma sección que el Código de Ética.¹⁰

Evaluación

En base a lo analizado se puede afirmar que, en términos de integridad del ejecutivo local, no hay una efectiva implementación de gran cantidad de reglas y códigos integrales para los miembros del ejecutivo. La causa de esto es que el Código de Ética no tiene rango de reglamentación y tampoco establece sanciones ante posibles incumplimientos. Cabe destacar, sin embargo, que no ha habido, o no se tiene conocimiento de ejemplos recientes de conflictos de interés o del fenómeno de la "puerta giratoria".

⁹ <http://www.tigre.gov.ar/codigo-de-etica-del-municipio-de-tigre/>

¹⁰ <http://www.tigre.gov.ar/gobierno-transparente/carta-compromiso-con-el-ciudadano/>

Solamente algunas de las reglas y códigos arriba mencionados están implementadas con una aplicación poco sistemática y / o ha habido al menos un ejemplo reciente de conflicto de interés o de *revolving door*/puerta giratoria.

Concejo Deliberante

Dimensión	Rendición de cuentas	
Nombre del indicador	Rendición de cuentas en el Concejo Deliberante	
Preguntas del indicador	<p>¿En qué medida el Concejo deliberante rinde cuenta de sus acciones y/o decisiones en la práctica?</p> <p>¿El Concejo deliberante involucra y consulta a la ciudadanía sobre temas relevantes? Si esto es así ¿Los Concejales toman en cuenta los resultados de dichas consultas? ¿Hasta qué punto los ciudadanos pueden reclamar en contra del Concejo deliberante en la práctica?</p>	
Evaluación		El Concejo deliberante rinde cuentas de sus acciones y decisiones de modo completo en la práctica.
		El Concejo deliberante rinde cuentas de sus acciones y decisiones de modo parcial en la práctica.
		El Concejo deliberante no rinde cuentas de sus acciones y decisiones en la práctica.
Fuente de la información	Legislación, políticas públicas, entrevistas y nota periodísticas.	

Las experiencias de participación ciudadana en el municipio que se han podido relevar se resumen en el “Parlamento Juvenil”¹¹, que es un espacio “de participación para que los y las jóvenes intercambien¹², dialoguen y discutan entre ellos/as alrededor de temas que tienen una profunda vinculación con sus vidas presentes y futuras”¹³, y en la convocatoria de audiencias públicas, generalmente ante situaciones que involucran temas medioambientales.¹⁴ Sin embargo, no existe ninguna norma que regule el procedimiento de implementación de las audiencias públicas, por lo que todo el proceso queda sujeto a mecanismos informales de convocatoria y desarrollo de la misma.

En el sitio web del Concejo Deliberante figuran los teléfonos de las distintas áreas así como un formulario de contacto para los vecinos.¹⁵

El municipio no cuenta con un reglamento establecido sobre cómo deben darle curso los Concejales a los pedidos de información.

Evaluación

En base a lo analizado se puede afirmar que, en términos de rendición de cuentas, el Concejo Deliberante es parcialmente responsable por sus acciones. Al no existir ninguna reglamentación sobre la participación de la ciudadanía en el debate de temas relevantes, el Concejo no está obligado a tenerla en cuenta. Finalmente, en cuanto a los canales de reclamo o denuncia para la ciudadanía, no existen procedimientos claros sobre cómo proceder. Lo que comúnmente sucede es que los reclamos ingresan por el 0800 de la municipalidad para información y servicios al vecino, pero no existe un procedimiento formal de tratamiento y seguimiento de dichas solicitudes.

El Concejo deliberante es parcialmente responsable por sus acciones en la práctica.

¹¹ <http://hcd.tigre.gob.ar/index.php/participacion-ciudadana.html>

¹²

http://servicios.tigre.gov.ar/digesto/index.php?option=com_content&view=article&id=7886:honorab le-consejo-deliberante-ordenanza-254191&catid=85:honorable-consejo-deliberante&Itemid=226

¹³

http://servicios.tigre.gov.ar/digesto/index.php?option=com_content&view=article&id=7184:honorab le-consejo-deliberante-310310&catid=85:honorable-consejo-deliberante&Itemid=226

¹⁴ <http://quepasaweb.com.ar/remeros-beach-tigre/>

¹⁵ <http://hcd.tigre.gob.ar/index.php/contacto.html>

Dimensión	Integridad	
Nombre del indicador	Integridad en el Concejo Deliberante	
Preguntas del indicador	<p>¿En qué medida se encuentra asegurada la integridad del Concejo Deliberante?</p> <p>¿Existen reglas y códigos para los miembros del Concejo Deliberante (reglas sobre conflictos de intereses, regalos y hospitalidad, recupero de activos, protección de denunciantes)? ¿Se aplican en la práctica? ¿Se hacen públicos? ¿Ha habido ejemplos recientes de conflictos de interés en el Concejo Deliberante? ¿Se han hecho públicos los resultados de las investigaciones?</p>	
Evaluación		Todas las reglas y códigos anteriormente mencionados están en vigor y se aplican efectivamente y no ha habido ejemplos recientes de conflictos de intereses en el Concejo deliberante.
		Sólo algunas de las normas y códigos anteriores están en vigor con una aplicación poco sistemática y / o ha habido al menos un ejemplo reciente de conflictos de interés en el Concejo deliberante.
		Ninguna de las reglas y códigos anteriores está en vigor y ha habido numerosos ejemplos recientes de conflictos de interés en el Concejo deliberante.
Fuente de la información	Legislación, políticas públicas, entrevistas y nota periodísticas.	



Como se mencionó anteriormente, el municipio cuenta con un Código de Ética¹⁶ para todos los empleados y funcionarios públicos. Sin embargo, el mismo es muy general y, algunos temas claves para la transparencia (como conflictos de interés, regalos, recupero de activos y protección de denunciantes), no se encuentran reglamentados o no cuentan con sanciones para con los infractores.

No se han detectado, hasta el momento, casos de conflictos de interés o investigaciones en el Concejo Deliberante, en parte influye en esto el hecho de que no exista un organismo autónomo que se encargue de recibir este tipo de denuncias, darles curso y llevar cabo las investigaciones pertinentes.

Evaluación

En base a lo analizado se puede afirmar que, a pesar de no existir (o no tener conocimiento) de casos recientes de conflictos de interés, la integridad en el Concejo deliberante no se da de una forma plena y efectiva. Esto queda en evidencia ya que no existen reglas y códigos sobre conflictos de intereses, regalos y hospitalidad, recupero de activos, protección de denunciantes, entre otros.

Sólo algunas de las normas y códigos anteriores están en vigor con una aplicación poco sistemática y / o ha habido al menos un ejemplo reciente de conflictos de interés en el Concejo deliberante.

Dimensión	Transparencia
Nombre del indicador	Transparencia en el Concejo Deliberante
Preguntas del indicador	<p>¿En qué medida los ciudadanos pueden acceder a información pertinente sobre el Concejo deliberante y sus concejales?</p> <p>¿Existen disposiciones para garantizar que el público pueda obtener información pertinente y oportuna sobre las actividades y los</p>

¹⁶ <http://www.tigre.gov.ar/codigo-de-etica-del-municipio-de-tigre/>

	<p>procesos de toma de decisiones de la Asamblea Legislativa Local y sus comités (procedimientos, actas de votación, agendas de reuniones)? ¿Se aplican en la práctica? ¿Cuánta información la Asamblea Legislativa local hace pública de manera proactiva? ¿Pueden los ciudadanos asistir a las reuniones de los consejos / asambleas?</p>
Evaluación	<p>Los ciudadanos pueden acceder fácilmente a una amplia gama de información pertinente sobre la asamblea legislativa local y los concejales y legisladores.</p>
	<p>Los ciudadanos pueden tener acceso a alguna información relevante sobre la asamblea legislativa local y los concejales / legisladores y / o la información es de difícil acceso</p>
	<p>Los ciudadanos no pueden acceder fácilmente a la información relevante sobre la asamblea legislativa local y los concejales / legisladores y / o la información es de alcance muy limitado.</p>
Fuente de la información	<p>Legislación, políticas públicas, entrevistas y nota periodísticas.</p>

Si bien el acceso a la información pública no está garantizado mediante una legislación, la ciudadanía puede presentar consultas ante el Concejo. Sin embargo, la respuesta – o no – del requerimiento quedará sujeta a la discrecionalidad del mismo. El sitio web del Concejo Deliberante cuenta información relativa a los digestos que publica el Concejo, notas de prensa, un calendario de actividades, un link al digesto municipal con las normativas más importantes, una pestaña de participación ciudadana, información sobre el Plan Integral del Manejo del Delta, la nómina de Concejales, las comisiones con sus respectivos integrantes y días de reunión y los días y horarios de las sesiones.¹⁷ A pesar de que la disposición de la información es bastante completa, no se encuentra actualizada. Por ejemplo, la últimas notas de prensa publicadas datan del año 2014, el calendario de actividades no muestra ninguna actividad, las publicaciones de participación ciudadana se limitan a temas

¹⁷ <http://hcd.tigre.gob.ar/index.php/actividades-hcd.html>

relacionados con el Parlamento Juvenil y las últimas novedades datan del año 2010; finalmente, en la nómina de Concejales sólo figuran los nombres pero no se encuentran sus antecedentes laborales o declaraciones juradas.

La ciudadanía puede asistir a las sesiones del Concejo según lo establecido en el Artículo N°17 del Reglamento Interno del Concejo deliberante, donde se expresa que: “Las Sesiones serán públicas. Podrán ser secretas cuando lo resuelva la mayoría del total de los miembros del Concejo y siempre que se trate de considerar un asunto que por su naturaleza así lo aconseje. También podrá solicitar al Señor Intendente, con la aprobación del Cuerpo.” Cabe mencionar que este documento no se encuentra disponible online.

Evaluación

En base a lo analizado, se puede afirmar que la transparencia en el Concejo deliberante no es total. Eso lo demuestra el hecho de que la ciudadanía no cuenta con ninguna legislación que asegure su derecho de acceso a la información pública. A su vez, la información provista de forma activa por el Concejo es muy escasa y no se encuentra actualizada.

Los ciudadanos pueden tener acceso a alguna información relevante sobre la asamblea legislativa local y los concejales / legisladores y / o la información es de difícil acceso

Proceso de consulta-Autodiagnóstico

La participación y compromiso de los empleados y funcionarios municipales, OSC y el sector privado es clave para garantizar el éxito del proceso, ya que son ellos quienes pueden detectar mejor cuales son las falencias y dificultades en materia de transparencia del municipio. Hasta la fecha se llevaron a cabo, en total, siete encuentros con Concejales, empleados públicos, organizaciones de la sociedad civil y el sector privado. A lo largo de estos encuentros se propuso detectar los conocimientos previos de los participantes en relación con cuatro puntos principales: acceso a la información, declaraciones juradas (DDJJ),



elaboración participada de normas y presupuesto participativo. En todos los encuentros se produjo un intercambio sobre las normativas existentes y la importancia de cada una de ellas, finalizando con un espacio de debate para diagnosticar las falencias del municipio en relación a estos temas.

Una vez abierto el espacio de diálogo se le pidió a todos los asistentes que aportaran, en base a su experiencia, sobre los mecanismos existentes en la municipalidad para dar respuesta a los pedidos de información y asegurarle este derecho a la ciudadanía así como otros mecanismos atinentes a la transparencia, tales como presentación de declaraciones juradas, elaboración participada de normas, audiencias públicas y presupuesto participativo. En todos los casos tuvo lugar una exposición dialogada con la finalidad de generar un espacio propicio para el intercambio de ideas y la participación de todos los presentes que permita conocer e identificar problemas y desafíos para trabajar en el proyecto de ordenanza.

Aportes y recomendaciones de los participantes

Acceso a la información pública

Si bien los Concejales y empleados municipales, (en menor medida las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado) manifestaron estar familiarizados con esta herramienta, sostuvieron no haber recibido ninguna solicitud hasta el momento. A su vez, muchos de los consultados relacionaron este concepto con la información que ya se encuentra publicada en el portal web de la municipalidad y con los informes de gestión que se presentan anualmente. Remarcaron la importancia de delimitar de forma expresa que tipo de información no es de carácter pública. Los Concejales consultados sostuvieron que en el caso de requerirse alguna información, desde el Consejo Deliberante hacia el ejecutivo, es

más probable que se responda a aquellos miembros que pertenecen al partido de Gobierno que a los que no lo hacen. Los empleados municipales expresaron que cuando se recibe un pedido de información se cita al solicitante y se arma un expediente, el cual se mantiene abierto hasta que el vecino o vecina recibe una respuesta. Finalmente, los empleados municipales mostraron preocupación por cómo lograr la reglamentación de este derecho sin desperdiciar recursos del municipio. Por este motivo sugirieron la canalización de las solicitudes de información pública a través del *Call Center* de la municipalidad; y los representantes de organizaciones de la sociedad civil propusieron que la presentación de solicitudes de información debería realizarse mediante sistema online para asegurar accesibilidad a toda la ciudadanía.

Ante la posibilidad de la creación de un organismo autónomo e independiente para que funcione como autoridad de aplicación de la futura norma, los Concejales y Consejeros estuvieron de acuerdo. Los representantes del sector privado consultados consideraron al derecho de acceso a la información como una herramienta útil para luchar contra la corrupción. Sin embargo, remarcaron que hay que tener cuidado ya que de la norma sale siempre una contra norma.

Participación ciudadana (presupuesto participativo, elaboración participada de normas; audiencias públicas)

Los consultados consideraron que las modalidades de elaboración participada de normas y de presupuesto participativo serían perfectamente aplicables a la realidad del municipio y que podrían favorecer la efectividad de los canales de consulta y participación ciudadana. Sin embargo, destacaron la importancia que se dé una implementación progresiva del presupuesto participativo y teniendo en cuenta las realidades socioeconómicas tan disímiles de los vecinos y vecinas del municipio. Propusieron, al respecto, que el procedimiento se dé por localidades, otorgándoles un porcentaje igual a cada una. En particular, los empleados municipales sugirieron que el procedimiento podría implicar que la ciudadanía elija, entre

varias opciones cerradas, cuál será el destino de ese porcentaje del presupuesto anual. A su vez, expresaron que esta modalidad debería comenzar a implementarse por etapas, separado por localidades y por segmentos (jóvenes, adultos, adultos mayores). En este sentido, las OSC consultadas remarcaron la importancia de que dicha metodología se realice por áreas temáticas (salud, educación, medioambiente, etc.), y que se reglamenten los procesos de audiencias públicas. Por último, propusieron la conformación de Consejos Consultivos temáticos y sostenidos en el tiempo. Los representantes del sector privado reclamaron la revisión de la tasa que cobra el municipio por seguridad e higiene. Esta tasa la pagan en provincia solo las empresas y los comercios y es un porcentaje de la facturación bruta. En este sentido, propusieron hacer algo más participativo, siguiendo el esquema del presupuesto participativo.

Régimen de presentación de Declaraciones

Juradas

Sobre este punto en particular, la mayoría de los asistentes a los talleres coincidieron en que la declaración jurada patrimonial de todos los funcionarios públicos del municipio debería encontrarse a disposición de la ciudadanía. Sin embargo, sobre esta cuestión, algunos empleados municipales se mostraron un poco más reticentes a este punto, ya que sostuvieron que dicha información no debería ser de carácter público dado que se incurriría en una invasión de la privacidad. En este sentido agregaron que la publicación de esta información podría significar un “riesgo para la seguridad personal”. Dos puntos sobre los que hubo consenso fueron, primero, que se hicieran públicas las escalas salariales de los funcionarios, pero no así el salario preciso de cada uno y, segundo, que se reglamente la presentación de las declaraciones de interés, elemento que podría evitar futuros conflictos de interés a funcionarios permitiendo, de esta manera, comparar el patrimonio de los funcionarios al ingresar a la función pública y al retirarse de ella.

Procedimiento ante denuncias de corrupción

Uno de los temas que fueron abordados en los distintos encuentros se relacionó con los mecanismos existentes para efectuar denuncias ante hechos de corrupción en el Municipio. En ese punto, se pudo observar un desconocimiento generalizado sobre la oficina a la cuál acudir o, en su caso, cuál es el procedimiento aplicable. Por otro lado, los Concejales, Consejeros Escolares y empleados municipales consultados hicieron mención a que de las últimas tres denuncias recibidas por delitos de corrupción, dos fueron giradas al área correspondiente y se desconoce su resultado y la otra fue tratada por el área de Legales, donde se llevó a cabo una investigación que, según manifestaron, no se pudo probar como fehaciente.

Contrataciones públicas y proveedores del municipio

Durante la reunión con miembros del Sector Privado (principalmente empresas y Cámaras Empresarias que residen o trabajan en el área del municipio), parte de la discusión e intercambio de opiniones se produjo en relación con el vínculo entre Municipio y sus proveedores. En su mayoría, coincidieron en las dificultades en torno a la burocracia existente y, en algunos casos, en los plazos para el pago por parte del Gobierno Local. En ese punto, sostuvieron que debían mejorarse los procesos existentes y, más allá de que una ordenanza sobre Integridad mejoraría la transparencia en torno a las compras y contrataciones públicas, se hacía necesaria una reforma profunda en el sistema en general. En términos de transparencia activa, los asistentes coincidieron en que el Municipio debía aumentar la publicación de información relacionada con las compras y contrataciones que efectuaba, al tiempo de generar espacios para el control por parte de la ciudadanía en este aspecto.

Conformación de una comisión en el Concejo

Deliberante

Los Concejales consultados sugirieron presentar, en una sesión del Concejo Deliberante, el trabajo realizado entre Poder Ciudadano y el municipio, así como la creación de una comisión para trabajar el proyecto de ordenanza, una vez que esté lista su versión borrador, de modo de contar con la opinión de todos los bloques que conforman en cuerpo legislativo

Recomendaciones – contenido de la norma

A través del diagnóstico realizado y del proceso de consulta que involucró a un amplio espectro de actores clave se evidenció la necesidad de llevar adelante la elaboración de una ordenanza que promueva la integridad del sistema municipal. Si bien el municipio cuenta con una serie de procesos y herramientas destinadas a mejorar la transparencia y la rendición de cuentas, no se encuentran completamente formalizadas o, directamente, no existen los mecanismos formales para su implementación.

En este sentido, se han elaborado una serie de recomendaciones que tienen como mira promover un sistema de integridad en todo el espectro municipal, así como asegurar en derecho de acceso a la información pública y la participación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisión. Las recomendaciones que se listan a continuación serán tenidas en cuenta para la posterior elaboración del borrador de ordenanza de acceso a la información e integridad.

I. Establecer un régimen de **Elaboración Participada de Normas**.

La elaboración participada de normas es un mecanismo mediante el cual se habilita un espacio institucional para la expresión de opiniones y propuestas respecto de proyectos normativos (en el caso que nos ocupa, ordenanzas, decretos, etc.). Las ventajas de la incorporación de dicho mecanismo permite la participación de la ciudadanía a un proceso de

discusión que generalmente se encuentra reservado para la función pública. Por otro lado, el mecanismo posibilita a los funcionarios recibir propuestas u observaciones, no sólo de la ciudadanía en general, sino también desde distintos enfoques técnicos, por lo que contribuiría la contar con proyectos de normas consensuados y fortalecidos como producto de la habilitación de dicho espacio de discusión.

En ese sentido, la propuesta de ordenanza incorporaría un régimen que permita la utilización de dicha herramienta, regulando su procedimiento, modo de designación de autoridades responsables, formas de difusión de la actividad, registro de las opiniones de los participantes y establecimiento de plazos. De esta manera, la ciudadanía contaría con un canal de participación legalmente establecido y al que el municipio podría recurrir de forma asidua para tratar y debatir sobre diversos temas que involucren en bienestar de las vecinas y vecinos. Esta herramienta guarda relación con uno de los puntos que generó mayor consenso entre los asistentes a los encuentros, y se relaciona con la apertura de espacios formales de participación y discusión sobre cuestiones que se consideraron de relevancia pública.

II. Establecer un régimen para la elaboración de **Presupuesto Participativo**.

El Presupuesto Participativo es un mecanismo a través del cual la ciudadanía define las prioridades presupuestarias sobre la base de sus necesidades, participando en el proceso de la toma de decisión de asignación de recursos y el control de los mismos. Al igual que en el caso de la Elaboración Participada de Normas, pueden participar de este proceso todas las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, que invoquen un derecho o interés en la cuestión a tratar. Es preciso regular de forma clara su procedimiento, la designación de autoridades responsables, formas de difusión de la actividad, registro de las opiniones de los participantes y establecimiento de plazos y montos a asignar por este medio. Este tema en particular fue muy bien recibido por los actores consultados durante el proceso de consulta. De hecho, muchos de ellos hicieron propuestas que enriquecerían los procesos de elaboración participada de un porcentaje del presupuesto. A su vez, implementar esta metodología fortalecería el vínculo entre la ciudadanía y el municipio al brindarles un espacio de participación mayor.

III. Establecer un régimen de rendición de cuentas anual sobre la **Gestión de Gobierno**.

La rendición de cuentas es un elemento central para que una administración pueda llevar adelante políticas de integridad de modo efectivo. A través de la elaboración y publicación de informes anuales de gestión, el municipio de Tigre podría informar a la ciudadanía sobre sus acciones, de modo que los vecinos y vecinas puedan tener un conocimiento acabado de cómo se gestionaron los recursos públicos, al tiempo de informarse sobre las distintas políticas llevadas adelante por el Gobierno Local. Dichos informes deberán ser de fácil comprensión. Deberán regularse los contenidos mínimos con los que debe contar el informe, la autoridad responsable de su elaboración y publicación, lugar de publicación, difusión de la publicación del informe y establecimiento de plazos para su publicación. Esta herramienta permitirá mejorar, no sólo los niveles de rendición de cuentas existentes entre el municipio y la ciudadanía, sino que permitirá mayor información para los vecinos y vecinas. Así se podrían establecer procesos claros para que el ejecutivo de razones sobre sus decisiones y acciones; se encuentren disponibles y accesibles, para la consulta regular de la ciudadanía, temas relativos a la planificación y al presupuesto; y de esta manera la ciudadanía pueda tomar un rol más activo en las decisiones de política pública para ser tenidos más en cuenta por el ejecutivo local al momento de decidir.

IV. Establecer un reglamento para la ejecución de **Audiencias Públicas**.

Las audiencias públicas consisten en un espacio formal que se da dentro un proceso de toma de decisiones en el que participa la ciudadanía, funcionarios y expertos. Es un canal entre la ciudadanía y los gobernantes que sirve para informar y discutir sobre temas de interés. En general no son vinculantes, pero el órgano de gobierno que la convoca debe fundamentar el porqué de sus decisiones en la materia debatida; restringen la discrecionalidad; pueden ser solicitadas por la ciudadanía, OSC o gobiernos. Pueden tomar parte en estas discusiones todas las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, que invoquen un derecho o interés en la cuestión a tratar. Es preciso establecer reglas claras sobre su procedimiento, la designación de autoridades responsables, formas de difusión de la actividad, registro de las opiniones de los participantes, orden y duración de las exposiciones y establecimiento de plazos. El establecimiento de reglas claras para regular el funcionamiento de las audiencias públicas fue un reclamo generalizado durante el proceso de consulta.

V. Establecer un Régimen de **Acceso a la Información Pública**.

El derecho de acceso a la información pública es el derecho que tiene toda persona de solicitar y obtener, en tiempo y forma adecuada, información que sea considerada de carácter público y que se encuentre en poder del Estado. Es requisito previo e imprescindible para la participación ciudadana, ya que quien esté desinformado o informado de manera inexacta o parcial, no tendrá la posibilidad de participar adecuadamente en los procesos de toma de decisión. Pueden hacer uso de este derecho todas las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas.

Para la regulación de este instrumento, es preciso determinar qué información es de carácter público y cuál no lo es, reglas claras sobre las solicitudes de información, los pasos a seguir tanto por el solicitante como por el municipio, autoridades responsables, plazos para responder, sanciones para denegaciones arbitrarias de información. La regulación de este derecho, además de ser una demanda de los actores consultados, implicaría elevar los estándares de transparencia del municipio para estar en línea con la regulación nacional e internacional. Por otro lado, luego del proceso de consulta fue evidente que el municipio carece de procedimientos claros para canalizar solicitudes de información de la ciudadanía local, hecho que limita el pleno goce de este derecho.

VI. Establecer un régimen de Presentación de **Declaraciones Juradas**.

Las declaraciones juradas consisten en un mecanismo de transparencia que contribuye a proteger los intereses públicos. Mediante la presentación de DDJJ se previenen delitos e infracciones administrativas. El objeto de su presentación es brindar a la gestión pública en su conjunto mayores niveles de transparencia y promover la responsabilidad individual de los funcionarios públicos.¹⁸ La información personal no se publica. También pueden presentarse en formato de declaraciones de interés (sirven para evitar futuros conflictos de interés). Se puede comparar la evolución patrimonial del funcionario desde su ingreso hasta su egreso. Solo la presentan funcionarios que tienen poder de decisión de políticas públicas. En esta caso debe regularse sobre los sujetos obligados, formas de presentación y publicación, autoridades de aplicación, régimen de sanciones y plazos de presentación. La regulación y el establecimiento de pautas claras para la presentación de Declaraciones

¹⁸ <https://www.argentina.gob.ar/preguntas-frecuentes-sobre-declaraciones-juradas-ddjj>

Juradas implicarían un gran avance para elevar los niveles de transparencia e integridad en el ejecutivo local.

VII. Implementación de los **Consejos Consultivos Temáticos**.

Los consejos consultivos temáticos consisten en instancias ciudadanas de apoyo, consulta y asesoramiento al Gobierno municipal en la formulación, seguimiento y evaluación de la política pública. Es preciso regular sobre su ámbito de competencia, integrantes, reglamento interno, autoridad de aplicación y presupuesto, si lo hubiera. El establecimiento de reglas claras para su creación y perduración en el tiempo fue una clara demanda de los representantes de las organizaciones de la sociedad civil consultados, motivo que deja entrever un interés legítimo de tomar un rol más activo en las discusiones de políticas públicas del municipio.

VIII. Regulación de la **Gestión de intereses**.

Se entiende por gestión de intereses a “toda actividad destinada a influir sobre el proceso de toma de decisiones de quien ejerce una función pública en los términos del artículo 1º de la Ley Nº 25.188 y sus modificatorias, a favor de un interés propio o ajeno, sea de modo remunerado o gratuito, habitual u ocasional, planificado o incidental.”¹⁹ Es preciso regular la existencia de un registro obligatorio, inscripción y presentación de informes con un plazo temporal razonable, información que se hará pública, accesibilidad, apertura y comparabilidad de los datos, carga administrativa mínima. Si bien esta no fue una demanda particular surgida del proceso de consulta se trata de un elemento que favorecería a elevar en gran medida los niveles de transparencia y rendición de cuentas del ejecutivo local.

IX. Creación de una **Oficina de Integridad**.

La oficina de integridad funcionaría como un organismo autónomo encargado de velar por la prevención e investigación de aquellas conductas que, dentro del ámbito fijado por la normativa, se consideren como ilegales. A su vez, este organismo funcionaría como autoridad de aplicación de la ordenanza de acceso a la información e integridad. Es preciso regular sobre la designación de sus autoridades, su ámbito de aplicación (debería

¹⁹ <http://www.mininterior.gov.ar/asuntospoliticos/pdf/PROYECTO-PEN-0004-PE-2017.pdf>

comprender a la Administración municipal, empresas, sociedades y todo otro ente público o privado con participación del Gobierno municipal o que tenga como principal fuente de recursos el aporte municipal); sus competencias (recibir denuncias, investigar, llevar el registro y controlar las Declaraciones Juradas; aplicar sanciones; elaborar programas de prevención de la corrupción y de promoción de la transparencia en la gestión pública; asesorar a los organismos del Estado para implementar políticas o programas preventivos de hechos de corrupción; etc.). Por último, el régimen de regalos y la despersionalización de los actos públicos son dos puntos que también deberían estar alcanzados.

X. Principios éticos rectores, incompatibilidades y conflicto de interés.

Asimismo deberían regularse los deberes, prohibiciones e incompatibilidades aplicables, sin excepción, a todas las personas que se desempeñen en la función pública en todos sus niveles y jerarquías; los deberes y pautas de comportamiento ético; antecedentes; incompatibilidades y conflicto de intereses; y régimen de obsequios a funcionarios públicos.



PODER CIUDADANO

Su misión es la promoción de la participación ciudadana, la transparencia, y el acceso a la información pública para fortalecer las instituciones de la democracia a través de la acción colectiva.

AREA TRANSPARENCIA Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

Contactos:

German Emanuele gemanuele@poderciudadano.org

Catalina Müller cmuller@poderciudadano.org