



**PROMOVIENDO  
TRANSPARENCIA Y  
GOBERNABILIDAD:**

**EXPERIENCIAS EN LA REPÚBLICA  
ARGENTINA, COLOMBIA, Y LOS  
ESTADOS UNIDOS**

**Instituto Nacional Demócrata  
para Asuntos Internacionales**

**Banco Mundial**

La publicación de este informe fue posible gracias al financiamiento del National Endowment for Democracy y del Banco Mundial.

Copyright © 1998 by the National Democratic Institute for International Affairs. Todos los derechos reservados. Partes de este trabajo pueden ser reproducidas y/o traducidas para propósitos no comerciales si se da conocimiento al NDI por ser la fuente del material y se le envían copias de cualquier traducción.



# ÍNDICE

Prólogo .....	iii
Introducción .....	1
Panel I: Control de Gasto en Salud Pública .....	7
Panel II: Control de Gasto en las Campañas Políticas .....	33
Análisis Final .....	54
Apéndice I (Agenda) .....	57
Apéndice II (Transparencias usadas por Lic. Amanda Rubilar) .....	61
Apéndice III (Transparencias usadas por Dr. Rafael DiTella) .....	68





# PRÓLOGO

Nuevas prácticas democráticas, una mayor libertad de prensa y una sociedad civil cada vez más activa han ayudado a poner al descubierto la corrupción en las Américas y a crear una mayor conciencia pública sobre el tema. Violaciones éticas y casos de corrupción ampliamente publicitados que involucran a líderes políticos a lo largo de la región no sólo dificultan su desarrollo económico, sino que también dañan la confianza pública hacia las instituciones políticas.

De acuerdo al Índice de Percepción sobre la Corrupción de 1997 publicado por Transparencia Internacional (TI), una organización no gubernamental con sede en Berlín, Alemania, siete países latinoamericanos se encuentran entre los más afectados por la corrupción en el mundo. La Organización de Estados Americanos ha señalado a la corrupción como una de las mayores amenazas a la democracia en el hemisferio. *Focus Groups* implementados por el Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (NDI) y la consultora argentina en opinión pública Römer y Asociados identificaron a la corrupción como uno de los principales factores de descontento público hacia los partidos políticos. Asimismo, irregularidades éticas relacionadas al financiamiento de campañas políticas en los Estados Unidos han disminuido la confianza del electorado en los partidos políticos y han aumentado los llamados para reformar el sistema de financiamiento.

La preocupación creciente acerca de la ética y la corrupción ha llevado a algunos líderes políticos y cívicos a abogar por reformas que fortalezcan la integridad pública. El alcalde de Asunción, por ejemplo, adaptó e implementó las leyes “A la Luz del Día” (*Sunshine Laws*) utilizadas en el condado de Dade, Florida, en los Estados Unidos, para promover la transparencia en los archivos y en la gestión del gobierno en la ciudad capital del Paraguay. En Argentina, el grupo cívico Poder Ciudadano inició programas de monitoreo y campañas públicas contra la corrupción para ayudar a los ciudadanos a tener gobernantes más responsables. En Venezuela, la Agrupación Pro Calidad de Vida lleva a cabo talleres, en escuelas primarias y con activistas cívicos, para modificar las actitudes hacia la corrupción. Y en varios países, los partidos políticos están alentando a sus miembros a revelar el monto de sus ingresos.

Con el fin de ayudar a difundir iniciativas innovadoras como éstas en contra de la corrupción, Poder Ciudadano, Conciencia, el Banco Mundial, el diario *La Nación*, la Biblioteca Nacional de Argentina, la Auditoría General de la Nación, la Embajada de los Estados Unidos en ese país y el NDI se reunieron en agosto de 1997 para dar

a conocer una serie de esfuerzos anti-corrupción, que van desde la investigación del patrimonio de agentes del gobierno hasta el control del gasto en el sector de la salud pública. El seminario “Transparencia y Gobernabilidad”, que tuvo lugar en Buenos Aires, Argentina, destacó iniciativas en Argentina, Colombia y los Estados Unidos para promover la responsabilidad y la transparencia en el financiamiento de las campañas políticas y en la gestión de la administración pública. A continuación se presenta lo desarrollado en dicho seminario.<sup>1</sup>

El NDI y el Banco Mundial expresan su agradecimiento a la Fundación Nacional para la Democracia (National Endowment for Democracy) por hacer posible esta publicación. También agradecemos el esfuerzo de los co-organizadores de esta conferencia: Luis Moreno Ocampo, representante de Poder Ciudadano y presidente de Transparencia Internacional para América Latina y el Caribe, Patricio Millán, representante del Banco Mundial en Argentina, Silvia Uranga, presidenta de Conciencia, la Embajada de los Estados Unidos en la Argentina, la Oficina de Ética Pública de ese país, el diario La Nación, los Gobiernos de la Provincia de Mendoza y de la Ciudad de Buenos Aires, demostrando que entidades de muy diversa índole pueden promover un debate conjunto y fructífero.

Las Américas están demostrando ser un espacio de innovación y creatividad tanto en la lucha contra la corrupción como en la cooperación regional en la materia. Esperamos que el intercambio de las ideas contenidas en este informe brinde una modesta contribución a los esfuerzos continuos en la región para promover la transparencia y la ética en los gobiernos, restaurando la credibilidad en la vida política y sea una herramienta de trabajo útil para los sectores de la vida institucional que quieren mejorar la calidad de la gestión.

Sandra Cesilini  
Especialista en Desarrollo Social  
Banco Mundial

Matt Dippell  
Director Interino para  
América Latina y el Caribe  
NDI

1 de Junio de 1998

---

<sup>1</sup>Ver Apéndice I para la agenda del seminario.



# INTRODUCCIÓN

**SR. PATRICIO MILLÁN,  
REPRESENTANTE RESIDENTE, BANCO MUNDIAL**

La preocupación por los temas de la transparencia y la corrupción se ha intensificado enormemente en los últimos tiempos. El presidente del Banco Mundial, en su discurso ante la Asamblea Anual de octubre de 1996, hizo un trascendente llamado a combatir “el cáncer de la corrupción”, que fue destacado por la prensa en todo el mundo. La Organización de los Estados Americanos (OEA) aprobó en marzo de 1996, en Caracas, la Convención Interamericana contra la Corrupción, que ya ha sido firmada por 23 países. La Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó en diciembre de 1996 una Declaración contra la Corrupción en las Transacciones Comerciales Internacionales, que aunque no tiene fuerza legal refleja un gran consenso político.

Para que el proceso de desarrollo sea sostenible en el tiempo es necesario erradicar el cáncer de la corrupción. Tal como dijo el presidente del Banco en su discurso, “la corrupción transfiere recursos de los pobres a los ricos, aumenta los costos de las actividades económicas, distorsiona el gasto público y afecta negativamente a la inversión extranjera. También erosiona el necesario apoyo para los programas de cooperación internacional y los esfuerzos humanitarios de ayuda”.

---

*La corrupción transfiere recursos de los pobres a los ricos, aumenta los costos, distorsiona el gasto público y afecta negativamente a la inversión extranjera.*

---

El informe sobre el Desarrollo Mundial de 1997 titulado “El Estado en un Mundo de Transformación”, presenta evidencias concretas sobre el impacto negativo de la corrupción. Una encuesta a 3.600 empresas de 69 países reveló que para la mayoría de ellas el problema no es sólo la coima que debe pagarse, sino también el temor y la incertidumbre de tener que volver a pagar varias veces, a los mismos o a otros funcionarios. La corrupción tiene costos indeterminados y es un reflejo de la arbitrariedad de los funcionarios públicos.

Para definir las acciones que debería tomar el Banco en el área de la gobernabilidad y la corrupción, se creó en 1996 un Grupo de Trabajo para un Plan de Acción contra la Corrupción. Aunque este grupo aún no ha terminado su informe,

la estrategia propuesta tiene tres pilares básicos: 1) la reforma económica; 2) el fortalecimiento institucional; y 3) la cooperación internacional y la formación de alianzas estratégicas.

Las oportunidades para prácticas corruptas dependen de la cantidad de recursos bajo control de los funcionarios públicos; del poder de dichos funcionarios para distribuir dichas rentas y de la "accountability" (responsabilidad) de los funcionarios. En economías altamente reguladas, la renta monopólica es de gran tamaño y la discrecionalidad de los funcionarios públicos es enorme. La reforma económica y la desregulación contribuyen a disminuir el tamaño de dichas rentas y la disciplina del mercado reduce el poder de los funcionarios.

---

*El fortalecimiento del sector público requiere un servicio civil profesional, un adecuado sistema judicial y transparencia en las decisiones.*

---

Pero la reforma económica no es suficiente. Para el control de la corrupción y para todo un proceso de desarrollo sustentable, se requiere además mejorar el desempeño de las instituciones públicas y hacer que ellas respondan más eficazmente a las necesidades de la población. El fortalecimiento del sector público requiere un servicio civil profesional y

capacitado, una gestión presupuestaria y financiera eficiente, mecanismos apropiados de auditoría, un adecuado sistema judicial y transparencia en las decisiones. El fortalecimiento del Estado en estas áreas es hoy en día una necesidad imperiosa en muchos países.

El Informe de Desarrollo Mundial de 1997 que he mencionado anteriormente describe acciones para el imprescindible fortalecimiento del sector público. El Banco y los países se han concentrado mucho en la reducción del tamaño del sector público y menos en el mejoramiento de la calidad y la introducción de valores éticos. Es necesario otorgar más atención a estas áreas. El Banco también dará mayor énfasis al establecimiento de procedimientos adecuados de manejo financiero y de auditoría, así como a la reforma judicial.

La sociedad civil y los medios de comunicación son de importancia crítica para crear un ambiente que desaliente el fraude y la corrupción. El Banco se propone desarrollar alianzas estratégicas con estos grupos, promoviendo reuniones de discusión abiertas como el presente seminario práctico. La organización Transparencia Internacional, representada en Argentina por Poder Ciudadano, fue invitada a colaborar con el Grupo de Trabajo que está desarrollando el Plan de Acción contra la Corrupción. Aquí en Argentina la Misión Residente ha colaborado con la Asociación Conciencia en el diseño de un programa de educación pública, que esperamos reciba una donación del Banco, y con Poder Ciudadano en algunas acciones tomadas por la provincia de Mendoza. Queremos fortalecer nuestra alianza con estas instituciones y con otras organizaciones interesadas en la lucha contra la corrupción. Las actividades de la sociedad civil son imprescindibles para reducir la corrupción.



La corrupción se fortalece con la obscuridad y la falta de información. Es necesario aumentar enormemente la transparencia de las acciones del gobierno. Cada departamento y agencia debería informar periódicamente de sus actividades, de sus logros, y de sus resultados financieros. Todo esto debe hacerse en forma clara y accesible al público. Este seminario tiene por objeto presentar algunos casos prácticos de transparencia en la Argentina y en otros países. Pero aún hay mucho por hacer para aumentar la transparencia de las instituciones públicas.

Agradezco a la Asociación Conciencia y a la Fundación Poder Ciudadano el haberse asociado con nosotros en este evento, así como a la Auditoría General de la Nación, la Embajada de los Estados Unidos, el National Democratic Institute (NDI), el diario *La Nación* y la Asociación de Protectores de la Biblioteca Nacional que nos han dado su auspicio. A todos Uds. les agradezco su presencia y les deseo éxito en sus deliberaciones.

### **SRA. SILVIA URANGA, PRESIDENTA, ASOCIACIÓN CONCIENCIA**

Quisiera darles a todos la bienvenida. Hemos venido trabajando arduamente en muchas actividades, en conjunto con el Banco Mundial y Poder Ciudadano. En especial, como dijo Patricio, en este momento, en un programa de educación para la democracia junto con el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, que creo que va a ayudar muchísimo a fortalecer la calidad de la democracia. Se trata de un programa que incluye educación ética y ciudadana, además de temas legales y económicos. Los objetivos que fundamentan el accionar de Conciencia Argentina son: generar una cultura política desarrollando en la ciudadanía un espíritu crítico con respecto al sistema político del país; y educar y formar a los ciudadanos para que participen en la vida política con responsabilidad.

La fuerza de trabajo de Conciencia se realiza a través de 34 sedes que tiene en el país y una red panamericana de 16 países. Aquí estamos como representantes de la sociedad civil, que se comprende como el rango completo de la acción cívica independiente de las instituciones políticas formales. Es por ello que una identidad comunitaria propicia seguramente la sustentabilidad. Cuando la gente se identifica con su comunidad de hoy, quiere que sobreviva mañana. Esto le da una perspectiva a más largo plazo. Pero además es importantísimo fortalecer el capital social. Ese capital social ejerce una influencia mucho mayor que afecta todo el proceso de gobierno. Cuando las instituciones nacionales y locales tienen una base firme en normas y valores compartidos, es más probable que sean manejadas de manera abierta y transparente, con lo cual se reducen las posibilidades de ineficiencia y corrupción. Es por eso que Conciencia, en sus distintos programas, interrelaciona sectores, generaciones y distintas opiniones, ya que la gobernabilidad se construye fundamentalmente con el trabajo diario de cada ciudadano cuando ejerce su ciudadanía con responsabilidad. En esta jornada de reflexión y debate, nos acompañan personalidades que se han destacado en su esfera de acción mediante la

implementación de programas destinados al control de gestión. Es importante su presencia hoy y aquí, ya que compartirán con nosotros sus experiencias concretas, que han sido exitosas a través de su accionar. Muchas gracias y bienvenidos a todos, y me sumo a los agradecimientos de Patricio. Además, Patricio se va de nuestro país, y quisiera agradecerle por todo lo que ha hecho aquí durante su estadía por todas las organizaciones no gubernamentales.

## DR. LUIS MORENO OCAMPO, PRESIDENTE, TRANSPARENCIA INTERNACIONAL-AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Muy brevemente, me gustaría remarcar algo muy importante de esta reunión, y es que el Banco Mundial la organiza con dos ONG que son miembros de la sociedad civil. Además, el tema es “Transparencia y gobernabilidad”, es decir que estamos hablando de problemas de desvío de fondos públicos, de corrupción. Las dos cosas son totalmente nuevas para el Banco Mundial. Y no sé si nos damos cuenta del enorme avance que significa el informe de este año del Banco Mundial sobre el Estado, que incluye varios capítulos sobre corrupción, y lo que significa que Patricio Millán esté liderando esta mesa. Para darnos una idea de esto, les puedo decir que hace cinco años, cuando Peter Eigen trabajaba para el Banco Mundial en África, advirtió una cosa obvia: que para enfrentar la pobreza había que hablar de corrupción. En aquella época, en el Banco Mundial no se podía hablar de corrupción. Ni siquiera privadamente él podía escribir algo sobre la corrupción. Por eso Peter

Eigen dejó el Banco y creó Transparencia Internacional, una ONG mundial contra la corrupción.

---

*Hoy el Banco Mundial propone como tarea central hacer alianzas estratégicas con grupos de la sociedad civil.*

---

Cinco años después, las cosas han cambiado radicalmente, y hoy el Banco Mundial publica el informe anual titulado “El Estado en un Mundo en Transformación”, señalando los problemas de corrupción que afectan el manejo de los fondos

públicos. Hoy el Banco Mundial propone como tarea central hacer alianzas estratégicas con grupos de la sociedad civil. Son dos cosas que me parecen muy importantes, porque nos dan la posibilidad de empezar a armar coaliciones en serio. Estamos viviendo en el siglo XX, y tenemos que advertir que hay ciertas instituciones que corresponden al siglo XX. Yo creo que el Banco Mundial es una de ellas. El Banco Mundial es uno de los lugares donde se ve el mundo y se analizan los problemas de cada país con mucha más visión de lo que pasa en cada país. Entonces, me parece que es un dato muy importante que el Banco Mundial haya puesto el foco en esto, que se haya animado a meterse en estos temas, que son temas escabrosos ya que puede haber conflictos con los Estados, porque el Banco Mundial puede ser una suerte de espacio que se abre para que mucha gente pueda hablar de este tema sin temor de que se produzcan conflictos.

Poder Ciudadano está realizando esta tarea con continuidad desde el año 1990, cuando diseñó un programa de iniciativa privada para el control de la corrupción, que se fue desarrollando por cinco años consecutivos con el apoyo del gobierno norteamericano. Una de las cosas que hicimos en 1995, como consecuencia de ese programa, fue advertir que el problema excedía lo que pasaba en Argentina. Que no era un problema de nuestros funcionarios públicos, sino que era un problema mucho más global y complejo: por ejemplo, las empresas europeas pueden pagar sobornos en la Argentina y deducirlos de sus impuestos. Entonces, mientras eso sea posible, es muy difícil controlar la corrupción solamente en nuestro país. Me parece que hace falta un trabajo a escala mundial, por eso es que Poder Ciudadano se adhirió a la red mundial de Transparencia Internacional. De todos modos, creo que una cosa que ya se logró, y que en el año 1990 no existía todavía, es que el tema está sobre la mesa. Por eso estamos en crisis. La primera forma de producir un cambio es producir una crisis. Nadie cambia si está cómodo. Sólo se cambia cuando hay una crisis. Entonces me parece que este conflicto que sentimos los argentinos cuando vemos las tapas de los diarios todos los días, es obviamente un revulsivo para que cambiemos. El sólo hecho de haber organizado esta reunión es una muestra del cambio.

Ese objetivo de poner las cosas sobre la mesa está logrado. Y ahora que tenemos el impulso para el cambio, tenemos que realizarlo. El objetivo de esta reunión es discutir cómo se hacen los cambios, cómo se ejecutan, qué implica entrar en la segunda fase. El informe del Banco Mundial es sobre ese tema, al igual que esta reunión. Vamos a empezar a desarrollar reuniones como ésta, donde las personas que operan en el Estado y que están haciendo algún esfuerzo para hacer más transparente la gestión reciban primero el apoyo de la sociedad, sientan que hay mucha gente que los mira y estén contentas con eso. Y, segundo, que puedan intercambiar sus experiencias con funcionarios de otros Estados. Estos son dos de los objetivos que estamos buscando con estas reuniones. Esta es la primera reunión de lo que esperamos sea una larga serie de reuniones, donde no se trate solamente de poner el tema de la corrupción sobre la mesa, sino que el tema sea cómo hacemos una gestión pública que esté al servicio de los ciudadanos y no al servicio de grupos que tienen capacidad de extraer los fondos para sí mismos. Este es el objetivo de la reunión de hoy, el cual no dudamos se va a obtener.

Yo invito a los panelistas de la primera mesa a que suban al estrado. Me gustaría explicarles brevemente por qué elegimos el tema del control del gasto en la salud pública. Una de las cosas que estamos intentando hacer es mostrar la conexión que existe entre la corrupción y la vida cotidiana. Tenemos muy claro que en el mundo de fines del siglo XX el rol del Estado ya no es producir. En el mundo la producción quedó básicamente en manos del sector privado. El rol del Estado es ayudar a la gente que no puede competir en el mercado con eficiencia y asegurar a todo el mundo un cierto nivel básico de educación, de salud y de alimentación. Si eso es así, el tema de la salud pública es un tema central. Por eso es que pedimos a un grupo de expertos en este tema que nos explicaran cómo ellos están armando sistemas de control de gestión del sistema de salud pública.

Nuestra idea es también enfatizar que, si bien lo que más vemos son casos de corrupción en los que trabajan jueces, fiscales o periodistas, que están centrados en personas, creemos que tenemos que hacer un salto cualitativo en el análisis. Hace falta entender que, para que la persona sea el problema, los procesos de gestión deben estar correctamente diseñados y ejecutados. Si los procesos de gestión están mal diseñados o mal ejecutados, y los fondos se manejan sin ningún orden, no basta encarcelar a alguien. La seguridad jurídica de un país no depende del Poder Judicial, depende de la calidad de gestión del país. Y no sé si Patricio se va a ofender, pero creo que Chile es un buen ejemplo. Chile no tiene el mejor Poder Judicial de América Latina, pero posiblemente tenga uno de los mejores Estados de esa región. Por eso la seguridad jurídica en Chile es muy superior a la del resto de América Latina. No por el Poder Judicial, sino porque el Estado funciona bien. Es decir, el Estado se preocupa por cumplir con las reglas. Y esto es lo que tenemos que conseguir. Un Poder Judicial eficiente es la consecuencia de una prevención eficiente, es consecuencia de un Estado que funciona correctamente.

Queremos poner el acento en eso, y lo que vamos a mostrar hoy son diferentes experiencias de cómo desde el Estado se gestiona con transparencia y con calidad. Queremos mostrar que hay posibilidades de que los ciudadanos tengan información clave, y que eso va a producir un cambio más rápido. Hace poco se supo que en Buenos Aires costaba cinco dólares por persona la alimentación de un niño pobre en la escuela. En Mendoza costaba 85 centavos. La información de que en Buenos Aires costaba cinco dólares hizo que se cambiara en poco tiempo a \$2,50. Entonces, con lo que antes se alimentaba a un niño, ahora se alimenta a dos. Yo no digo que no tenga que haber una investigación judicial, que investiguen quién robaba la plata. Pero sí creo que es muy importante que rápidamente con esos cinco dólares se alimente la mayor cantidad posible de chicos, y no a uno solo.

Tenemos que mejorar la gestión primordialmente, este es nuestro objetivo primario. Y por eso hemos invitado y tenemos como panelistas al Dr. José Leonardo David, que es el Subsecretario de Salud de la Provincia de Mendoza, y a la Lic. Amanda Rubilar, que es la Subsecretaria de Salud del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Como expositores invitados tenemos al Dr. Enrique Paixao, Auditor General de la Nación, y al Sr. John Mather, que es el Inspector General Asistente del Departamento para Asuntos de Veteranos de los Estados Unidos, de cuya experiencia podemos aprender mucho. También contamos con la presencia de Rafael Di Tella, a quien invito a unirse al panel y que va a comentar las experiencias en Argentina en materia de control del gasto de salud pública. La idea básica es que las exposiciones se limiten a quince minutos para que el público pueda intercambiar experiencias con ustedes.

---

## PANEL I: EL CONTROL DE GASTO EN SALUD PÚBLICA

DR. JOSÉ LEONARDO DAVID,  
SUBSECRETARIO DE SALUD DE LA PROVINCIA DE MENDOZA

---

El Gobernador de la Provincia de Mendoza fue invitado a exponer en este panel. Lamentablemente, en Mendoza se está inaugurando una Jornada Legislativa Federal sobre la Niñez y la Adolescencia. El Sr. Gobernador está abriendo la jornada, por eso nosotros lo estamos representando.

Desde que comenzó la democracia, por el año 1983, Mendoza se planteó seriamente el tema de la reforma en el sector salud. En aquel entonces, el gobierno radical, distinto a nuestro signo político, comenzó a plantearse así el modelo de gestión en el área de salud era un modelo acorde con la necesidad de control y de eficiencia en el gasto público. A partir de ese planteo, el gobierno del Dr. Felipe Llaver comenzó un proceso de descentralización, que pasa por una desconcentración de los procesos administrativos. El gobierno radical de entonces planteó el tema de la descentralización a partir del modelo. Si vemos un modelo centralizado, vamos a ver un modelo que tiene que ver con un estilo autoritario, con una concentración del poder, con una delegación de tareas únicamente. Cuando hablamos de concentración del poder, estamos diciendo que en el modelo descentralizado existe autonomía. Cuando hablamos de delegación de tareas, en un régimen centralizado no se delega autoridad, capacidad de decisión, sino que se delegan tareas. En un proceso descentralizado, lo que se delega es la autoridad, la responsabilidad. Hay una comunicación en el proceso de autoritarismo o proceso centralizado que tiene que ver con la necesidad de mantener el poder lo más fuertemente posible a nivel central. En el estilo participativo, existe una comunicación directa y amplia.

Estos planteos que el gobierno radical se hizo en aquel entonces llevaron a que Mendoza pasase de una gestión netamente centralizada en el área de salud a una gestión descentralizada, con distintos niveles de avance, de acuerdo a la unidad organizativa. Pero, sin lugar a dudas, los 22 hospitales de Mendoza, más los 220 centros de salud, están ya en camino total de descentralización. Si observamos el modelo anterior, el nivel de autoridad y decisión era bien centralizado. Y aquí comienza el tema del gasto. El presupuesto era global, por jurisdicción, mientras que en el modelo descentralizado, el presupuesto lo genera la unidad a partir de la unidad organizativa. En el modelo anterior, la gestión financiera y presupuestaria era centralizada, sin tener conciencia de las necesidades locales. Las compras eran anuales, con todo lo que ello implicaba: el problema del sobrestock; tener insumos que a veces no se usaban, se perdían, se robaban, o se vencían y que inducían a la sobredemanda. El depósito de abastecimiento era centralizado, con todo lo que significaba distribuir en la provincia de Mendoza todos los insumos.

Nosotros hemos profundizado el modelo descentralizado, que es el que delega la plena autoridad y la capacidad de decisión a niveles inferiores, generando por

supuesto los mecanismos de control necesarios. Cuando se descentraliza, el proceso de control debe reforzarse para no producir anarquía o un cierto caos. En el modelo anterior, en el centralizado, había un control de legitimidad, o de legalidad, que era un control óptimo porque había una centralización total del poder y uno podía controlar, desde el punto de vista legal, todos los asientos y los gastos que se hacían. Lógicamente, nuestra contabilidad ha registrado gastos, movimientos contables, y era suficiente estar de acuerdo con la ley. Era suficiente tener la documentación respaldatoria del gasto que se había producido. Hoy vemos que ese tipo de control era insuficiente. En la descentralización, existe un control de legitimidad, de legalidad menor, razón por la cual tenemos que producir el fortalecimiento. Pero aparece un nuevo control, que es el control de mérito. Este control, que es muy importante y nos ha dado bastantes buenos resultados, es un control intrínseco a la evolución de la descentralización. Por supuesto que, cuando uno hacía el control en el proceso centralizado, tenía vigilancia solamente sobre las grandes reparticiones, teníamos un control sobre tareas que se encomendaban. Porque las gestiones centralizadas encomiendan tareas, y se controlan solamente los errores para ubicar al responsable. Entretanto, en las gestiones descentralizadas lo que se delega es la autoridad, y cuando se busca el error es para ver cuáles son sus causas y modificar el proceso.

Para ubicarnos un poco más, hay una transparencia del gasto en salud. El gasto en salud votado por la Legislatura este año es de 140 millones de pesos, que son los aportes provinciales más los recursos propios de los organismos descentralizados, donde no hay otros aportes, y se distribuye de una manera en la que rápidamente salta a la vista el gran volumen que tiene la partida "personal". Esto también es importante, y no es tema de este seminario pero, de cualquier manera, distorsiona el gasto. Cuando nosotros planteamos el tema del control, planteamos que había una estructura que tenía que ver con un control legítimo y una estructura que tenía que ver con un control de mérito. El poder del control, el deber de control del Estado, es indelegable: es lo que hace transparente y eficiente al sistema, lo que le da a la ciudadanía la tranquilidad de saber que sus fondos están bien manejados. Este poder, el poder de control, es el que trae aparejado el poder de la responsabilidad pública. No hay responsabilidad pública si no hay una buena fiscalización.

Dicho control se ejerce con dos estructuras en Mendoza: con una estructura que tiene que ver con el control de la legitimidad y con un sistema contable que no debe ser el sistema tradicional (el que registra solamente las grandes partidas, o en el mejor caso las grandes partidas con sus parciales), sino un sistema contable que registre en forma simultánea todas las operaciones que se hagan en su totalidad, y con un sentido de gerenciamiento, que tenga que ver con la desagregación del costo a nivel de los insumos. Es necesario, y esto lo podemos hacer gracias a la descentralización, llegar a registrar al nivel de los insumos, trátese de bienes, servicios o inversión; no de grandes reparticiones. Donde podamos monitorear permanentemente el comportamiento de cada uno de los costos en cada uno de los insumos que usa el Estado. No podemos seguir con aquel sistema de registro donde había una partida,

un monto grande, y nadie sabía a dónde iba ese dinero, aunque fuese a esa determinada repartición.

Tenemos un régimen jurídico que se sustenta en la Constitución de la Provincia, donde la figura que existe para la contratación es la licitación pública. Pero deja expresas algunas excepciones que están en la Ley de Contabilidad de la Provincia, como son la contratación directa y la licitación privada, que tienen que ver con los montos y están reguladas. El Sr. Gobernador, mediante un decreto, define quién autoriza y quién aprueba el gasto. Está relacionado con una ley de procedimientos que define a los responsables en cada una de las áreas, que establece las penalidades para los que no observan conductas éticas, y donde se da al tercero afectado la posibilidad de recurrir cuando sienta afectados sus intereses. Recientemente, la Ley de Descentralización ha creado un ente para todos los organismos descentralizados.

El autocontrol, o control de diseño, satisface la necesidad de establecer un procedimiento en toda contratación donde participen distintas personas con su rol totalmente definido, y donde rápidamente surja el error. Va unido al otro control, al control por oposición, porque en este diseño del proceso de contratación se oponen intereses. Por ejemplo, yo entrego un expediente, pero alguien me entrega un recibo, y a mí me interesa que me firmen el recibo, y al que me da el recibo le interesa que yo firme el expediente. Esta contraposición de intereses hace que se produzca el autocontrol. Y por último, un control de la difusión pública. Mendoza tiene la obligación de difundir públicamente a través del Boletín Oficial todos los actos de gobierno. Y esta gestión del Dr. Arturo Lafalla ha implementado un sistema de difusión de todos los actos de la administración pública mediante lo que se ha llamado el Programa de Información al Ciudadano, el PIC. Este programa está en Internet y permite consultar desde el sueldo del Sr. Gobernador hasta el valor del insumo que se ha adquirido en la última licitación. Todos los actos de gobierno están reflejados en ese Programa de Información al Ciudadano.

Pero lo que nosotros hemos implementado en Mendoza es el control de mérito, el control que tiene que ver con la oportunidad del gasto. Hasta ahora habíamos dicho que bastaba con la documentación respaldatoria del gasto. Esto no es suficiente. Es necesario saber si el gasto es oportuno. No tiene sentido que una unidad organizativa compre un insumo que no va a utilizar. La oportunidad del gasto significa tenerlo en el momento justo, en el momento oportuno, en cantidad suficiente y con otros insumos suficientes para cubrir la necesidad. Si no se cumple con la suficiencia, el otro control de mérito, tampoco es válido el gasto, tampoco es ético; por más que se compre lo que sea, y que se tenga la documentación que respalde esa compra. Pero si se hace en forma inoportuna o insuficiente, el gasto no es ético. Por supuesto, en relación con la calidad, Mendoza no compra al más bajo precio. Compra al precio al cual el insumo realmente satisfaga la necesidad. Pero para ello es necesario documentar por qué no se compra o adjudica al más bajo precio, lo que se llama la razonabilidad del gasto, donde se sustentan los otros tres pilares. Nosotros no

podemos, por más que el gasto sea oportuno, tenga calidad y sea suficiente, hacerlo a precios que no sean razonables.

Este control tiene por fuera otro control que es el legislativo. El control legislativo posee un control de gestión de organismos descentralizados para fiscalizar y controlar a todos aquellos organismos que ya están descentralizados. Por fuera de este control legislativo está la comunidad que a su vez nos controla mediante el nivel de satisfacción, a través de lo que en Mendoza hemos implementado como una Mesa de Consenso con todos los subsectores del área de salud. Además, por sobre todos estos controles, están los controles internos y externos del propio gobierno. Los controles internos tienen que ver con la Contaduría General de la Provincia, con la Fiscalía del Estado y con un ente, también implementado por este gobierno, que es la Inspección General de la Nación, que ayuda a la Fiscalía del Estado en la captación de todos aquellos casos en que vea desviaciones. Por sobre ese control está el control externo que ejerce el Tribunal de Cuentas. Por último, sobre los dos controles, está la comunidad, que a partir de nuestra obligación de comunicar todos los actos de gobierno y de ponerlos en el programa del PIC para que estén al alcance de cualquier ciudadano, ejerce control sobre nosotros.

Nosotros pusimos en práctica una experiencia que tenía que ver con el seguimiento de los precios de acuerdo a las distintas licitaciones, a quienes licitaran y al momento de la licitación. Ello nos llevó a que en la última licitación de 1997 (que acabamos de adjudicar) hayamos tenido en los insumos biomédicos una disminución de 20,2 por ciento en comparación con la primera licitación de este año. Y esto se debe a que buscamos lo que llamamos el precio testigo, el precio estándar, que rápidamente nos da la posibilidad de ver si hay algún desvío. En cuyo caso se hace un análisis crítico de ese desvío para saber si lo debemos corregir porque se trata de un defecto o si tiene que ver con el mercado. Dejo aquí, todo lo expuesto ha consistido en un gran esfuerzo de síntesis.

LIC. AMANDA RUBILAR,

SUBSECRETARIA DE SALUD DEL GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

---

La Secretaría de Salud del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires comenzó a trabajar con tres principales objetivos o ejes de trabajo. Primero, transformar la gestión económico-financiera y administrativa de los 33 establecimientos asistenciales que dependen de ella: hospitales con distintos niveles de complejidad y 29 centros de salud. Segundo, otorgar transparencia a la gestión. Tercero, generar un cambio de cultura en las organizaciones de salud y en el sistema de salud del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Vamos a ir explicando cada uno de estos ejes.

Transformar la gestión administrativa implicaba asignar al sistema de salud un ordenamiento, definir redes de atención, asignar a cada uno de estos hospitales roles en esas redes, nivel de complejidad de atención y de prestación de servicios de estos mismos establecimientos. Después, trabajar adentro de la organización con los



recursos humanos con que se contaba y para ello empezar a definir a cada hospital como una empresa sin fines de lucro, pero que tiene que trabajar con los objetivos de eficiencia, eficacia y efectividad en la prestación de servicios, brindando una calidad de atención de excelencia; tanto para aquéllos que puedan pagarlo, porque son pacientes que se atienden y que pertenecen a la Seguridad Social, que es la fuente de ingresos propia de la Secretaría de Salud, como para aquéllos que no pueden pagar por los servicios que reciben y que tuvieran accesibilidad, y así el sistema les pudiera brindar atención médica de calidad.

Para eso se empezó a trabajar en cada uno de estos hospitales sobre la definición de misión, de visión, de valores y la prestación de servicios. También se empezaron a trabajar, hacia el interior de las organizaciones, las normas de procedimiento, que con los últimos años de gestión de otro gobierno se habían perdido. No había cultura de registro del gasto contable, del libro de bancos, de cheques, o de movimientos de los insumos en los distintos depósitos. Ello se fue trabajando de a poco, dentro del hospital, con los recursos humanos del mismo. Quiero aclarar que había muchos establecimientos hospitalarios que, con el esfuerzo personal de gente que hace mucho trabaja en estas organizaciones, se habían ido equipando con computadoras y elaborando programas para el manejo contable de las farmacias, el manejo del inventario, lo cual ayudaba a transparentar la gestión. Pero ésta no fue una política de la gestión del gobierno anterior y este gobierno empezó a impulsarlo en todas aquellas organizaciones donde no estaba lo suficientemente difundido. Se empezó a trabajar también en la reingeniería. Cuando en administración no se tiene nada, hay que partir de cero, a dar cartas de nuevo y generar una administración distinta. En el eje de la administración, estos son los cambios que se hicieron.

En el segundo eje, que era la transparencia, se empezó a recopilar información del hospital mismo. Los hospitales del gobierno de la Ciudad reciben alrededor de cuatro millones de pesos mensuales que la Tesorería General deposita en las cuentas bancarias de los hospitales. Con ese dinero éstos compran insumos que sirven para atender sus necesidades de funcionamiento. Los hospitales atienden ocho millones de consultas por año y 200.000 egresos por año. Estas son las dos grandes unidades de producción que se pueden trabajar en salud. Entonces, estos cuatro millones sirven para comprar insumos para el funcionamiento de los establecimientos asistenciales. Hay distintas modalidades de compra, y además el hospital dispone de recursos genuinos, que es lo que recauda por la Seguridad Social. Esta es una suma importante como para ver en qué se gasta, cómo se invierte y a qué precios se estaba comprando. Empezamos a requerir información de los hospitales sobre a qué precios compraban todo lo que ellos pagaban, y a qué precios se compra a nivel central, no por la Secretaría de Salud, que no realiza compras, sino por otras instancias, que hacen licitaciones públicas, privadas o contrataciones directas. Esta información, que es requerida al hospital, le es devuelta con un grado de detalle por la modalidad del Decreto 69 o por la modalidad de lo que se recauda por cuenta especial. O sea, se están comprando estos insumos a este precio, se está pagando contra entrega, y mientras se compran las placas radiográficas a diez pesos, hay otro que la está

comprando a veinte pesos y otro a cinco pesos. Les pedimos que expliquen estos desvíos, que los fundamenten y ajusten el comportamiento. Comenzamos a hacer ésto a fines del año pasado. La información empezó a volver al hospital, y empezaron a llegar memos de los hospitales diciendo que iban a tratar de abrir la cantidad de proveedores. O sea, esta información hizo que nosotros generáramos auditorías desde el nivel central a determinados hospitales y se empezaran a revisar los comportamientos.

El tercer eje en el que se trabajó desde el principio es el cambio de la cultura de estas organizaciones. ¿Qué significa ésto que suena tan teórico? No se pueden modificar comportamientos y actitudes si no se hace un diagnóstico en la organización y se procura comprometer a todos los que trabajan en la misma, ya sea en la administración o en el plantel profesional, para que asuman este compromiso. Para ello, se trabaja con psicólogos sociales, se hacen talleres permanentes a nivel del director del Hospital con el Consejo Técnico Asesor (que son los jefes de los departamentos de los distintos servicios) y se va bajando a las divisiones y a los distintos servicios del hospital, para decirles la importancia de esta gestión de cambio que se está haciendo, lo que hace que el hospital le dé cuenta en primer lugar a sus propios agentes. Ahora bien, ¿cuál es el presupuesto con que cuenta el hospital, cuáles son las fuentes de financiamiento? Las fuentes de financiamiento son generalmente la cuenta especial, lo que recauda de la Seguridad Social, lo que le aporta el presupuesto vía erario y lo que puede conseguir de fundaciones, cooperadoras, etc. Por lo tanto, estas fuentes de financiamiento deben ser conocidas por todas las personas que trabajan en el hospital, además de conocerse a qué precios está comprando la administración del mismo. Y no sólo debe conocerlo el hospital, sino también los demás integrantes del sistema. Esto, para nosotros, es transparentar la gestión.

Otra forma de transparentar la gestión es el uso de la auditoría, y utilizamos además otros mecanismos de control de gestión. Se iniciaron sumarios para los hechos que se comprobaron que generaban dolo y consistían en una malversación de los fondos públicos. Porque se falsificaba un pedido de presupuesto, un pedido de informes, o se lograba que en una licitación no intervinieran suficiente cantidad de proveedores como para asegurar transparencia en la compra y competitividad por parte de los proveedores y lograr así que los precios bajaran. Esto hizo que se separara preventivamente de sus cargos a muchas personas en distintos establecimientos asistenciales. Hasta que el sumario no llegue a su resultado no tenemos posibilidades de hacer otra cosa.

Mientras tanto, otras personas fueron cubriendo esos lugares y asumiendo el compromiso de la necesidad de la administración de tener registro de todos esos actos así como de difundir todas las actividades de la administración hacia adentro de la organización. Estas organizaciones tienen como característica el hecho de ser burocracias profesionales, donde generalmente prevalece el conocimiento científico, y el profesional está generalmente poco atado a todo lo que sea lápiz y papel.

Estamos trabajando para que los profesionales hagan una buena historia clínica y escriban todo detalladamente, a fin de que nos sirva como fuente de recaudación para todo lo que tenga que ver con la Seguridad Social. También pedimos a la gente de la administración que registren todos sus actos y sus operaciones en cuanto al manejo económico-financiero del gasto. Y hacemos que la administración difunda este trabajo en la parte profesional, para que aquella tome conciencia de cuánto influye dar un mayor asesoramiento en cuanto a distintos proveedores que pueden cotizar y especificar bien la calidad de los insumos que necesitan para no conseguir disminución de precios en desmedro de la calidad del insumo. Porque ésto es esencial para brindar un servicio de buena calidad.

Yo traje algunas transparencias sobre los rubros esenciales que manejamos en el sistema, o sea las compras que realiza cada uno de los hospitales. En la línea horizontal tendría que estar el nombre de los hospitales. Me permití no ponerla en este momento. Nosotros estamos viendo aquí placas de la medida 24x30.<sup>2</sup> Vemos los precios a los que se compran placas radiográficas de 24x30 mm. El hospital que la compra más barata compra a 45 pesos, el hospital que la compra más cara compra a \$67,50. Esta información se da totalmente pormenorizada a cada uno de los hospitales, a todo el sistema, a las autoridades de salud y a las autoridades del gobierno de la Ciudad. Entonces se va observando el por qué del precio mínimo y el por qué del precio máximo, y se va comparando que se compran, en un mismo periodo, placas de la misma unidad de medida y por la misma modalidad de gasto. Pagando el hospital, esto no tiene justificación.

Pasemos a la siguiente transparencia, por favor. Aquí tenemos placas radiográficas de 35x43 mm.<sup>3</sup> El hospital que la compra más barata lo hace a \$105, y el hospital que la compra más cara lo hace a \$141,50. La línea de abajo que ven es la diferencia porcentual de la fluctuación del precio. Pasamos a otra, que es la gasa tubular, piezas de 1.050 a 1.100 gramos.<sup>4</sup> El hospital que la compra más baja es a \$7,57 y el que la compra más alta es a \$9,95. Esto va explicando la diferencia de precios que se va presentando. La última línea marca la diferencia de precios porcentual y va analizando la tendencia desde que asumimos.

Cuando llegamos al sistema, la administración contaba con siete u ocho profesionales en todo el sistema de 33 establecimientos asistenciales y 29 centros de salud. Estábamos trabajando con gente sin suficiente preparación. Y estamos trabajando con un problema bastante grande que se presenta en estas organizaciones: el plantel profesional generalmente está fragmentado y no se comunica bien con la administración. Ello ocasiona ruidos en la comunicación, generando conflictos en los

---

<sup>2</sup>Ver Apéndice II, Tabla 2.

<sup>3</sup>Ver Apéndice II, Tabla 1.

<sup>4</sup>Ver Apéndice II, Tabla 3.

procesos de trabajo. Y sobre esto estamos trabajando para corregirlo. Porque en la medida en que el área de administración trabaje coordinadamente y con buena comunicación con el área profesional estos comportamientos cada vez van disminuyendo más. Gracias.

---

DR. ENRIQUE PAIXAO, AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN

---

Voy a tratar de sintetizar, antes de dar algún caso práctico también sintético, alguna reflexión sobre el concepto de transparencia, que es el que convoca a esta reunión. Quiero subrayar este concepto porque me parece que es el que sintetiza el verdadero remedio para implantar la probidad en las relaciones interpersonales y muy especialmente entre las relaciones entre los ciudadanos y el Estado, así como las relaciones entre los funcionarios y quienes concurren a ofrecer o a demandar servicios del Estado. Es la idea que sintetiza la idea de transparencia, el remedio o concepto general al cual se subordina o está dirigido el enorme conjunto de medidas que, en todo caso, no ha de garantizar la probidad, no ha de servir o bastar para la lucha contra la corrupción, sino que ha de ser el camino por el cual se ha de transitar el largo y arduo itinerario hasta conseguir niveles de probidad aceptables en sociedades como las nuestras, en las cuales estos niveles han caído por debajo de lo socialmente admitido.

El concepto de transparencia es el concepto central en la implantación de la probidad en el espacio social. Y este concepto me obliga a pasar, si que brevemente, por un concepto cardinal: el de la democracia. Y lo hago porque los argentinos que conservamos memoria sabemos que no tenemos como discurso actual uno que estuvo muy presente en la sociedad argentina de los últimos cincuenta años. La idea es que la corrupción es un subproducto necesario de la democracia y que la probidad es el subproducto obligatorio, apetecido, del autoritarismo. Idea respecto de la cual los argentinos estamos vacunados, o por lo menos creemos hoy estarlo, pero es conveniente que cada tanto actualicemos la vacuna, al menos conceptualmente. Porque ninguna de las dos premisas de este razonamiento son valederas, y los

argentinos lo sabemos. Sabemos que puede haber un sistema democrático funcionando donde la probidad sea la regla y, en todo caso, la corrupción sea la excepción individual. Y sabemos que puede existir un sistema democrático funcionando donde la corrupción sea la regla y la probidad sea la excepción individual. Lo sabemos por experiencia propia:

---

*Solamente son posibles niveles de probidad aceptables en una sociedad transparente, una sociedad democrática.*

---

nuestra joven democracia ya ha hecho esa experiencia y sabemos que es inválida la regla según la cual el concepto de corrupción está asociado inexorablemente al de democracia, y este es un mensaje optimista que debe estar en la base de todo nuestro análisis de este tema. Y los argentinos también sabemos, por otro lado, que es falsa la contrapremisa "no es cierto que el autoritarismo genere probidad". El autoritarismo

genera en todo caso silencio, que es cosa bien distinta. Y aquí aparece la idea de transparencia como idea central en todo este análisis. Solamente son posibles niveles de probidad aceptables en el marco de una sociedad transparente, marco que sólo puede dar una sociedad democrática.

Voy a retomar este análisis al cierre de esta conversación. Y quiero ahora pasar a relatar algunas experiencias de control. La Auditoría General de la Nación tiene a su cargo el control general del sector público nacional. El sector público nacional no realizó en los últimos años, como es sabido, inversión directa en materia de salud. Todos sabemos que durante los últimos años la inversión de salud ha sido deferida a los estados provinciales y hoy en día al estado autónomo de la Ciudad de Buenos Aires. Sin embargo, el estado nacional conserva importantes atribuciones y responsabilidades en materia de gastos sociales. En una apretada síntesis, y dejando a un lado las partidas presupuestarias que atienden a la Administración Nacional de la Seguridad Social, cuya caracterización como gasto social no es útil a los fines de este análisis, el Estado nacional argentino está gastando entre 5.500 y 5.700 millones de pesos, según el año que se considere, con destino al gasto social. No es poco en el marco de un presupuesto que ha de estar en el orden de los 40.000 millones de pesos: es una octava parte del presupuesto. Estamos frente a un espacio de gastos muy importante que ha de merecer, por tanto, especial atención del órgano de control.

He traído una síntesis del control en tres áreas distintas que tienen que ver con el gasto social. Una de ellas es el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Pensionados y Jubilados (PAMI). Razones de tiempo me impiden leer siquiera la síntesis que preparé del resultado de algunas auditorías sobre el Instituto, que no cubren, por cierto, como no puede cubrir ningún trabajo de auditoría, la totalidad de la tarea del mismo. Pero es importante señalar que en la base de la gestión está la gestión financiera. Y que desde esa base, la gestión financiera de PAMI es desastrosa, al menos a la hora de presentar los resultados. Es decir, el PAMI es un órgano que no está en condiciones de presentar siquiera un balance adecuado de su funcionamiento. Ahorro los detalles: imaginenselos simplemente.

La Auditoría General de la Nación, en sus cuatro años y medio de vida, ha hecho varias auditorías de gestión sobre el PAMI, y celebro que la exposición del amigo mendocino haya ahorrado la explicación de la importancia que tiene el haber girado de la auditoría financiera y de la auditoría de legalidad, que era el modo de control que estaba hasta hace pocos años vigente en el mundo y también en la Argentina, hacia la auditoría de gestión, que es aquella que se expresa en el control de los resultados. Los resultados son, para decirlo en una palabra, absolutamente inadecuados en cada programa que se llevó a cabo en el PAMI. Síntesis uno: cualquier análisis del PAMI en el período que estamos considerando (años 1993, 1994, 1995 y 1996) genera severas dudas sobre la consistencia de las erogaciones realizadas por el Instituto y sobre sus propios sistemas de control. El control comienza desde adentro; comienza en el propio órgano que hace la actividad; comienza con cada funcionario que realiza la actividad.

Síntesis dos: la Auditoría General de la Nación audita préstamos de organismos internacionales de crédito que tienen destino de gasto social. En estos préstamos hemos encontrado que la base está dada: la presentación financiera de los estados contables es adecuada y suficiente. Esto no significa que no haya deficiencias de registro o de contabilidad, pero el dictamen es positivo. Es decir, en aquellos casos en que se ha de rendir cuenta de la aplicación de fondos de organismos internacionales de crédito, la base documental del estado de las finanzas es suficiente. La auditoría de gestión, que en estos casos se ha hecho más aisladamente, no da resultados tan satisfactorios. Es decir, está dado el paso uno, pero no en todos los casos el paso dos. No tengo detalles en mi síntesis sobre esa auditoría de gestión.

Tercer grupo: auditorías sobre aplicación del gasto social. Todos sabemos que forma parte de aquel monto global que mencioné hace un rato, que hay dinero que la Nación dedica a objetivos sociales y que se gasta descentralizadamente por medio de las administraciones provinciales. Es decir, la administración directa del gasto está a cargo de las autoridades provinciales, quienes tienen la responsabilidad de la gestión. Las cantidades aplicadas a estos objetivos son importantes: están en el orden de los 2.000 millones de pesos anuales. Con el carácter selectivo que es posible para una tarea de auditoría tan distribuida a lo ancho del país, en estos años se ha ido a diez provincias y se ha auditado un total de 38 programas, cuya aplicación demandó la suma de algo así como 167 millones de pesos. Se ha encontrado un sinnúmero de deficiencias en la aplicación de estos fondos federales.

Desde el bloqueo de los fondos recibidos en la Tesorería Provincial, el trabajo de auditoría llega hasta verificar que entre el momento en que el fondo es recibido y el momento en que es aplicado a la finalidad a la que está dirigido pasa a veces mucho tiempo. La conjetura puede ser que se le dio una aplicación distinta durante ese tiempo intermedio. Puede ocurrir que las necesidades de caja tengan algo que ver con esto; es una de las más generalizadas irregularidades. Y después otras que tienen que ver con la puesta en marcha del objetivo social en sí mismo: falta de programación en las compras, lo que da como resultado a veces abarrotamiento de existencias y a veces falta de existencias en el momento oportuno, y por lo tanto inoportunidad y mala gestión; ineficiencia en la gestión, a veces hasta sin que se cumplan recaudos formales; llegar tarde, que no suele ser una infracción prevista legalmente, pero cuando se trata de necesidades, por ejemplo alimentarias, puede ser la diferencia entre la vida y la muerte. Y dejo aquí la enumeración: podría seguir un poco más pero no quiero seguir con el detalle de esta clase de hallazgos de auditoría.

Quiero ahora reflexionar sobre el problema general, sobre qué es esto de las medidas contra la corrupción o de las medidas en favor de la probidad. Y creo que estos breves ejemplos encontrados nos permiten señalar, en primer lugar, que no existe un remedio. La transparencia es el remedio, pero aparece por un universo de situaciones. La segunda también fue puesta sobre esta mesa muy rápida y acertadamente: la solución represiva no resuelve los problemas, nunca está dirigida a resolverlos. Esto lo aprendimos desde el principio los que cursamos en la

Universidad la rama del derecho. La represión no está dirigida a resolver sino, en todo caso, a ejemplarizar, y a que ocurra en este campo lo que necesariamente debe ocurrir; que la sociedad sepa que no existe impunidad. Pero esto no es el remedio del problema, este es el telón de fondo donde deben desgranarse las medidas, muchas de ellas muy poco espectaculares, como acabo de leer yo o como hemos visto en las transparencias. Muy poco de espectacular tienen, pero la acción cotidiana, la acción gota a gota es la única que apunta genuinamente a implantar la probidad.

Es en este plano preventivo donde debe darse poco a poco y todos los días la batalla. Y esto comienza por la voluntad política de conducir una administración proba. En todos los casos que hemos oído aquí, traídos por administradores que están en la gestión, el mejoramiento de la gestión administrativa comienza por la decisión política de mejorarla. Ese es el punto de partida. Y de allí en adelante empieza a bajar y empieza a subir la toma de conciencia de los propios operadores del sistema. La toma de conciencia es un capítulo fundamental. Los propios operadores del sistema son quienes deben, a partir de esta toma de conciencia, inyectar transparencia al sistema. Todo este sistema, y aquí está el gran común denominador, es un sistema de transparencia al cual contribuye recientemente el control. Recién ahora aparece el control. Primero fue la gestión, y en la gestión debe empezar el esfuerzo por la probidad. El control, en todo caso, ayuda a la gestión; le permite a quien conduce la gestión saber dónde están los problemas. Si el control es interno, recicla por dentro del sistema administrativo cuál es el problema, dónde está y cómo se debe operar para que no vuelva a suceder, sin perjuicio de hacer algo que debe hacerse con el problema que ya sucedió. Y si el control es externo, va a permitir al Congreso, que es el órgano legislativo, implementar medidas legislativas para que la situación mejore.

El marco debe integrarse también con otra índole de medidas legislativas, aquellas que tienen que ver con la situación patrimonial de los funcionarios públicos, con un régimen de incompatibilidades consistente pero no abusador, con un régimen de remuneración adecuado de los funcionarios públicos. Hay todo un telón de fondo que tiene que ver con estas medidas concretas.

Entonces, el control de los órganos de control funciona sobre los órganos de gestión, tanto el interno como el externo. Porque el externo, por lo menos en el caso de la situación nacional, también llega al órgano que tiene a su cargo la gestión, además de llegar al Congreso: llega al Congreso para hacer el control político y llega a la sociedad, que es lo más importante. Llega a la sociedad que es la que tiene el control político último, ella es la que tiene el control social. En todo este circuito, la transparencia juega el papel decisivo, porque no hay posibilidad de control si no hay información. Y en esta posibilidad de control, de reciclar la información y en la instalación de la necesidad de que la gestión sea transparente, los medios de comunicación tienen un papel central. La linterna que enfoca la realidad y pone de manifiesto qué es lo que necesita remedio es el único modo que, en una sociedad moderna, tiene el individuo de comunicarse con la cuestión general.

Y volvemos entonces a la libertad, volvemos al sistema democrático, porque esto supone libertad de prensa y un sistema democrático que funcione. En suma: sólo es posible en democracia, con absoluta transparencia, con absoluta libertad, en particular libertad de información, con interés y control social por parte de los individuos y de las entidades de control social. Dos entidades no gubernamentales nos han traído a esta mesa hoy. Sólo con todo esto, sólo con la acción cotidiana, con mucha paciencia y con poca pretensión de espectacularidad, tendremos un gobierno probo. Muchas gracias.

SR. JOHN MATHER, SUBINSPECTOR GENERAL DEL DEPARTAMENTO PARA ASUNTOS DE VETERANOS DE LOS ESTADOS UNIDOS:

---

Les agradezco mucho por esta invitación y por la hospitalidad que me han brindado desde mi llegada el sábado. En otro orden de cosas, he advertido que en el programa mi nombre va precedido por la palabra “Señor”, para mí es un gran honor que me hayan identificado como tal. Es posible que Uds. hayan notado, por mi acento, que no soy estadounidense. Nací en Escocia, y he tenido el dudoso placer de pasar cinco años en la Facultad de Medicina de la Universidad de Londres. Cuando Uds. me llaman “Señor”, que quiere decir “cirujano”, me causan un gran beneplácito.

En la información que hice circular hay un resumen breve de mi charla de hoy y además una lista de sitios en Internet que espero les resulten de utilidad.<sup>5</sup> Mi presentación va a abarcar una serie de temas, algunos en profundidad y otros a vuelo de pájaro. Por último, quiero señalar que he traído algunos folletos. Si les resultan de interés, la Embajada Americana puede ponerse en contacto conmigo y con mucho gusto se los enviaré por correo.

Para comenzar, quiero presentar un panorama del sistema de atención de salud en los Estados Unidos y algunos detalles del sistema que mejor conozco, el sistema de atención de salud de los veteranos en ese país, que cubre a los 25 millones de veteranos que podrían potencialmente utilizar ese servicio. Deseo además hablar de algunos temas de responsabilidad pública, tanto desde el punto de vista de los mecanismos voluntarios, u ONG, como también de los organismos públicos, para concentrarme finalmente en la Oficina del Inspector General (Office of Inspector

---

<sup>5</sup> Oficina del Inspector General (IGNET): [www.sbaonline.sba.gov/ignet/](http://www.sbaonline.sba.gov/ignet/)

Inspector General de la Administración de Veteranos (VA IG):  
[www.va.gov/oig/homepage/htm](http://www.va.gov/oig/homepage/htm)

Contaduría General (GAO): [www.gao.gov/](http://www.gao.gov/)

Oficina de Ética del Gobierno (OGE): [www.access.gpo.gov/usage/index.html](http://www.access.gpo.gov/usage/index.html)

Administración de Veteranos (VHA): [www.va.gov/va.htm](http://www.va.gov/va.htm)



General, OIG), a quien represento. Mi oficina, como las demás oficinas del Inspector General, se ocupan de temas relativos al costo, la eficiencia y la eficacia.

En Estados Unidos existen esencialmente tres sistemas públicos de atención de salud. Al decir públicos me refiero a que cuentan con un presupuesto; se asigna dinero anualmente para administrar ese sistema en particular. Es un sistema federal, no es delegado a los estados o provincias, y en cada uno de estos sistemas de atención de salud se hace hincapié en la calidad de los programas. Ello significa que los beneficiarios (pacientes, clientes, proveedores y demás participantes) entienden que el sistema de atención de salud debe ser de calidad.

Hoy me referiré a las distintas formas en que las entidades gubernamentales y no gubernamentales procuran en forma conjunta garantizar los costos, la eficiencia y la eficacia. Las Fuerzas Armadas, en su servicio de salud pública, tienen tres componentes; las comunidades indígenas tienen su servicio especial; el servicio de guardacostas y el sistema de cárceles tienen cada uno empleados federales a quienes brindan atención. Luego vamos a hablar de la administración de atención de salud a los veteranos.

Antes de continuar, quisiera decirles que de estos tres sistemas federales públicos de atención de salud, la Administración de Veteranos (Veterans Health Administration, VHA) es el más grande. Es un programa de 16.000 millones de dólares que cumple cuatro misiones. En primer lugar, debe ofrecer un sistema de atención sanitaria completo. En segundo término, se trata de un sistema muy grande de hospitales-escuela que están afiliados a las facultades de medicina, odontología, etc. Se cree que aproximadamente la mitad de los médicos que ejercen en Estados Unidos han recibido parte de su adiestramiento en hospitales de la Administración de Veteranos. Es una muestra muy importante del compromiso de la Nación en este sentido. En tercer lugar, lleva a cabo un programa de investigación, aunque no somos los únicos que hacemos investigaciones biomédicas. La institución que quizá Uds. conozcan son los Institutos Nacionales de Salud. El presupuesto allí es muy modesto, pero la Administración de Veteranos hace hincapié en servir a los veteranos que tienen alguna clase de discapacidad, o en la investigación de prótesis para aquellos veteranos que han perdido sus extremidades. Finalmente, el sistema juega un papel muy importante como sistema de refuerzo para las Fuerzas Armadas y durante situaciones de emergencia. Quizá hayan oído hablar de las inundaciones que asolaron a los EE.UU. en los últimos años. En cada uno de esos casos, el hospital o establecimiento local de la Administración de Veteranos ha ayudado en las emergencias.

¿Quién puede recibir estos beneficios? Hay en la actualidad 25 millones de veteranos que podrían usar el sistema. Entre ellos hay cinco millones de discapacitados que reciben servicios; y luego están los indigentes y las personas sin techo, que ascienden a un total de cuatro millones. O sea que nueve de los 25 millones de veteranos son los que más necesitan el sistema de atención sanitaria de la Administración de Veteranos. En su mayoría, los restantes 16 millones tienen seguro

de enfermedad en forma privada y en general no usan los servicios para veteranos de la Administración. En 1997 estimamos que cinco millones de pacientes recibían tratamiento según ese sistema, y que recibían atención en forma periódica. Ingresaron a los hospitales aproximadamente un millón de pacientes, se registraron 250 millones de consultas de tipo ambulatorio e ingresaron 110.000 pacientes para atención de largo plazo. El total de los establecimientos es de 171 hospitales dispersos en todo el territorio de los Estados Unidos, 375 clínicas de atención ambulatoria, hogares geriátricos o internados y centros de terapia de reajuste, que atienden a los veteranos afectados por lo que en guerras anteriores llamábamos “neurosis de guerra”, y son clínicas especiales para los veteranos con estrés postraumático. Hay además otros programas especializados. El cinco por ciento de nuestros veteranos son mujeres, y creemos que para el año 2005 esa cifra alcanzará alrededor del 15 por ciento. Algunas enfermedades están relacionadas con el enfrentamiento en el Golfo Pérsico, y la lista es larga. Pero basta decir que hay un sitio en Internet donde pueden consultar la información pertinente.

Ahora bien: ¿cómo podemos asegurar en este tipo de sistema que exista calidad en la atención de salud? Lo hacemos controlando los mecanismos de acreditación voluntaria u obligatoria, además de los funcionarios públicos a quienes superviso. Debo recalcar que el 85 por ciento de la atención de salud en los Estados Unidos está a cargo del sector privado. Cuando me refiero a los mecanismos de control, hablo de los órganos de acreditación voluntarios y privados que realizan actividades de inspección en el sector privado. Para los que conocen a los órganos de acreditación, la Comisión Mixta de Acreditación de las Organizaciones de Atención de Salud tiene una antigüedad de 30 años en Estados Unidos y se encarga de toda la gama de responsabilidades en materia de acreditación. Además existe una Comisión para la Acreditación de Establecimientos de Rehabilitación, más reciente, que se ocupa de los programas de rehabilitación generales y especializados; las unidades especiales que atienden a los parapléjicos y los cuadripléjicos; y los programas para aquellos con trauma cerebral.

Estas son algunas de las principales agencias de acreditación que otorgan lo que en Estados Unidos llamamos el “sello de aprobación”. El usuario de los servicios, en general, puede dar por sentado que un establecimiento acreditado por estas agencias ofrecerá servicios de excelente calidad. Aunque existen algunos inconvenientes: estas agencias de acreditación sólo visitan el establecimiento cada tres a siete años, y tienen normas muy estrictas pero que sólo se aplican en el contexto de una visita en el terreno. Así que no sabemos qué sucede entre dichas visitas. De cualquier forma, cada uno de estos programas tiene la obligación de informar si sucede alguna anomalía entre las mismas. En ese caso, las agencias regresan al lugar y llevan a cabo una investigación. Este es el caso de defunciones inesperadas o algún otro suceso muy irregular, por ejemplo un serio incidente en el quirófano, como operar y extraer el riñón que no corresponde, lo que las agencias de acreditación denominan sucesos “centinela”. Entonces, si bien visitan los

establecimientos con cierta periodicidad, también se ocupan de lo que sucede entre las visitas.

Por otra parte, las organizaciones de mantenimiento de la salud se han puesto de moda en Estados Unidos, aunque probablemente sean ineficientes en cuanto a reducir el costo de la atención de salud, si consideramos que el porcentaje del producto nacional bruto dedicado a la atención de la salud escaló notablemente en los años 80 y principios de los 90, habiéndose estancado en un 14 por ciento del PBN en los últimos dos años, debido a un enfoque diferente constituido por la atención gerenciada. Lo importante en la atención gerenciada, sin embargo, es que los agentes de las aseguradoras, quienes esencialmente contratan la atención, deben preocuparse por la calidad de los servicios que están comprando. Así se creó otra organización, la Asociación Nacional de Control de Calidad, cuya actividad es acreditar a esas agencias así como controlar sus prácticas comerciales y la calidad de los servicios que contratan.

Finalmente, no debemos olvidar que una empresa de atención de salud lleva a cabo una actividad de servicios personales. Por ese motivo, creo que debe hacerse hincapié en el correcto adiestramiento, educación y otorgamiento de matrículas y credenciales. Tenemos un sistema en el que cada médico, enfermera u otro prestador independiente está matriculado para ejercer en determinado estado, y estas agencias estatales que otorgan permisos a los prestadores tienen una función de control, para que se inicie una inspección si los individuos transgreden las normas, o son denunciados por haber incurrido en muchos casos de negligencia. De hecho, cualquier médico que haya sido participe de una actividad penal o que haya lesionado imprudentemente en forma demostrable a un paciente podría perder su matrícula.

Existen, por otra parte, agencias voluntarias de acreditación. Por ejemplo, en mi caso, soy cirujano especializado en otorrinolaringología, en virtud de haber pasado por un adiestramiento específico de seis años, al cabo de los cuales rendí un examen. Ese examen me acredita en mi especialidad. Las agencias que administran dichos exámenes pueden también retirar la acreditación de un profesional si éste lleva a cabo actividades improcedentes.

Hablemos ahora de lo que realmente les trajo a esta charla. He venido para hablar fundamentalmente de las entidades públicas cuya función es garantizar que la Administración de Veteranos logre excelencia en la calidad de la atención y que, para usar la terminología que aprendí aquí, no exista corrupción en ninguno de los niveles. Tenemos, entonces, tres oficinas fundamentales: la Contaduría General (General Accounting Office, GAO), que creo que es similar en su alcance y responsabilidades a lo que describió el anterior orador; la Oficina de Ética en el Gobierno (Office of Government Ethics, OGE), que quizá marque algunas diferencias; y por último la Oficina del Inspector General. La Contaduría General depende del Contralor General, que es nombrado por el Congreso. Esta repartición fue creada en 1921 y se dedica esencialmente a la investigación independiente. Su responsabilidad primaria es vigilar la actividad de los agentes federales en su función de auditoría. Prescribe literalmente

normas para la auditoría de los programas del Estado. Este organismo publica un manual que se conoce como el Libro Amarillo. Si les interesa obtener más información sobre esta repartición, pueden consultar el sitio respectivo en Internet.

La segunda entidad, que existe sólo desde 1978, es la Oficina de Ética en el Gobierno, que se creó aproximadamente al mismo tiempo que la Oficina del Inspector General. Concretamente, este organismo depende del Presidente de Estados Unidos y es responsable de los aspectos éticos en los programas del Estado. Específicamente, administra lo que traducido en forma literal es la Ley de Represalias al Delator. Lo que hace esta oficina es proteger al empleado público que descubre que alguien está procediendo incorrectamente, que el dinero se utiliza para otro destino o que su jefe no actúa éticamente. Según esta ley, administrada por la Oficina de Ética en el Gobierno, esa persona está protegida ante una posible represalia o intimidación. Esa protección llega hasta tal punto que, si yo soy el delator y me quejo de mi jefe, el Inspector General para la Administración de Veteranos, y él trata de echarme, eso se consideraría represalia, lo cual está prohibido por ley. Con sólo una llamada a la Oficina de Ética en el Gobierno, él quedaría paralizado.

Esta oficina observa también el comportamiento de todos los empleados públicos. Dedicar mucho tiempo a ayudar a la gente a comprender sus responsabilidades en el sentido de conducirse con ética e integridad. Es un alto nivel de concientización en cuanto a cómo se espera que se comporte el empleado federal. Nuevamente, si desean más información al respecto, pueden consultar el sitio correspondiente en Internet.

Veamos, por último, la Oficina del Inspector General. Cuando se crearon estos organismos en 1978, existía el requisito de informar no sólo al director del organismo sino también al Congreso. Ello resultó interesante en muchas ocasiones, porque como se pueden imaginar, si el Inspector General es sutil puede crear una confrontación de su oficina con el Congreso, o viceversa. Se llegó a esto por varios motivos; básicamente, porque antes de 1978 había alrededor de 15 dependencias que no tenían Inspectores Generales, y se consideraba que ninguna tenía suficiente independencia para realizar su trabajo. Y se pensó que no tenía sentido informar solamente al Congreso ya que no existiría una diferenciación con la Contaduría General.

El Inspector General prescribe las normas para las investigaciones e inspecciones. Las normas de auditoría a las que aludiera antes para la función de auditoría, sin embargo, provienen de la Contaduría General. En Internet encontrarán más información. ¿Cuáles son en resumen las responsabilidades del Inspector General? En primer lugar, realizar y supervisar auditorías e investigaciones: este requisito está previsto en la legislación. En segundo lugar, ofrecer liderazgo y coordinación y recomendar políticas que promuevan la economía; es decir, asegurar que no haya despilfarro o que haya cierto beneficio en función del costo de los programas, y que los programas sean eficaces en función de su costo. Las inspecciones están orientadas a evitar y detectar el fraude y el abuso tanto de parte de las personas como de los posibles contratistas.

Finalmente, se informa al Secretario y al Congreso sobre todas estas actividades. La orientación y función de estas oficinas, repito, es la independencia de sus operarios. Deben ser objetivos, y los exámenes deben conservar su integridad. Si mi jefe me encarga inspeccionar un programa determinado y decide alterar uno de mis informes, yo tengo la obligación de denunciarlo ante el Secretario e incluso ante el Congreso. Si bien debo ser leal a mi jefe, existe una lealtad superior que es al programa y a la objetividad e integridad de esa investigación concreta. Trabajamos de cerca con los encargados de los programas, tenemos la clara responsabilidad de coordinar nuestras actividades con las fuerzas de seguridad y otras agencias, incluyendo la Agencia Federal de Investigación (F.B.I.); publicamos informes semestrales o anuales y, finalmente, no nos lavamos las manos, en el sentido de que hacemos un seguimiento y nos aseguramos que se cumpla con las recomendaciones. De hecho, si descubro que el secretario o director de una repartición de la Administración de Veteranos no ha cumplido con una de nuestras recomendaciones, siendo que se había comprometido previamente a cumplir, yo debo denunciarlo ante el Congreso y explicar la situación en mi informe anual.

Pasemos ahora a las tres líneas de acción que realizamos: las investigaciones, las auditorías y las inspecciones. Si bien me refiero a estas acciones como actividades separadas, son en realidad inseparables. Las investigaciones se llevan a cabo en todas las reparticiones, que son 61. En el caso de las auditorías, lo fundamental es la eficiencia: dónde está el dinero, qué se hizo con él, de dónde vino y adónde va. Hay una expresión que viene de los años 80 cuando Woodward y Bernstein escribieron el libro "Todos los hombres del Presidente", a propósito de Watergate y la debacle del Presidente Nixon. En ese libro hablan de "seguir el dinero". Nuestros auditores hacen justamente eso: siguen el dinero usando el Libro Amarillo como guía. Las 61 reparticiones tienen auditores. Las inspecciones y evaluaciones se concentran en la eficacia de los programas. Nosotros utilizamos enfoques de investigación para operaciones específicas, en los que no voy a abundar ahora, pero si a alguien le interesa con mucho gusto se los haré llegar. La orientación del personal es la evaluación de los programas. Sólo 24 de las 61 agencias se dedican a la evaluación, y en cuatro de ellas está prescripto por ley. Mi oficina, que es la de Inspecciones para la Atención Sanitaria, cumple específicamente esta función en el área de atención de salud para los veteranos.

La actividad de inspección que efectuamos tiene como mínimo tres componentes: primero, supervisamos todos los programas de control de calidad que están a cargo de la Administración de Veteranos. Segundo, efectuamos exámenes sistemáticos de los programas en forma individual. Por ejemplo, analizamos durante tres años la eficacia del programa dedicado a la mujer, aunque este grupo sólo representa el cinco por ciento de la población de veteranos. Pero en un sistema dominado por el sexo masculino, pueden imaginarse lo que descubrimos: abusos de privacidad, falta de atención a las mamografías y otras cosas por el estilo. Se lo hicimos notar al secretario y fue una señal de alarma: en el transcurso de un año se hicieron ajustes a los programas, que en este momento son eficaces. Hay otro tipo de inspección que

se efectúa en los distintos establecimientos para detectar si el director se está desempeñando correctamente. Sobre esa base analizamos una serie de cuestionarios y entrevistas estructuradas para determinar cómo funcionan las cosas en un hospital o establecimiento. Hemos descubierto que es muy útil porque el director termina por enterarse de cosas que normalmente no llegan a sus oídos.

Tercero y por último, aceptamos quejas personales de veteranos que están recibiendo atención de mala calidad. El reducido plantel que superviso, 25 personas, dedica el 45 por ciento de su tiempo a investigar este tipo de quejas. Hemos descubierto que aproximadamente la mitad de las quejas son fundamentadas. El resultado es la publicación de un informe que modificará la actitud del director y probablemente se traducirá en cambios específicos para el establecimiento, porque cuando un veterano tiene un problema generalmente eso es un indicador de otros problemas.

Si me permiten, voy a cerrar con un par de comentarios y con mucho gusto podemos pasar luego a las preguntas. Creo que en el contexto histórico al que he aludido, en la década del setenta, se plantearon una serie de problemas, y fue el presidente Carter quien aprobó la legislación sobre el Inspector General. La ley exige que la Contaduría General, la Oficina de Ética en el Gobierno y la Oficina del Inspector General, en forma coordinada, aseguren al público que existe calidad de atención en los sistemas públicos de salud. Hemos averiguado que la responsabilidad es la forma de lograrlo, no ya una posibilidad sino la única forma de conseguirlo, y que la independencia, la integridad y la objetividad son extremadamente importantes en este tipo de actividad. Salvo que uno pueda confiar en los funcionarios, los programas de salud pública no podrán disfrutar de la credibilidad que deberían tener. Tratamos por todos los medios de trabajar en sociedad con los encargados de los programas, y ellos comprenden que no queremos hacerlos quedar mal, sino que estamos allí para hacer justicia al poder inherente que tiene un funcionario que administra programas. En el programa figuran todas las direcciones electrónicas. Gracias.

---

DR. RAFAEL DI TELLA, PROFESOR ASISTENTE, HARVARD UNIVERSITY

---

Muchas gracias por la invitación. Permítanme resumir un poco dónde estamos en el debate sobre el control de la corrupción. Existe toda una posición que plantea que hay que encarcelar a los corruptos; que la justicia es suficiente. Hay que hacerlo, por supuesto, pero hay que hacer otras cosas como, por ejemplo, cambiar el sistema. ¿Y qué quiere decir cambiar el sistema? Parece algo muy vago. Si no lo definimos, en el fondo lo que estamos haciendo es tratar de seguir con las cosas como están ahora. Es casi una invitación a la inacción. La iniciativa que tiene esta jornada es analizar en el área específica de la salud algunas experiencias que muestran cómo se puede cambiar el sistema o mejorar la gestión para controlar la corrupción.

Muy brevemente quiero mostrar otra forma de mirar los datos que habia generado Amanda Rubilar en la Subsecretaría de Salud del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Básicamente, las planillas que se generaron en la Ciudad de Buenos Aires son parecidas a éstas.<sup>6</sup> Dicen que en determinado hospital, en junio, se compró tal cantidad, que tenía tal unidad de medida, el precio unitario, el precio total, la marca y el proveedor de la dextrosa 5%, que es un producto muy típico. Un producto con el que un economista les diría que jamás se cometería corrupción, porque es un producto sumamente homogéneo: una botella de dextrosa 5% es muy parecida a otra. Bueno, el primer problema es que esto no es cierto. Los precios varían mucho. El problema es que si miramos el primer precio: 1,2 pesos, llamamos a ese hospital y les decimos que compraron muy caro, nos preguntarán si los estamos comparando con otro hospital, el que compró a 0,90 centavos. Ante la respuesta afirmativa, dirán que está mal, porque compraron con decreto 69 y los otros compraron con cuenta especial. O en un caso compraron al proveedor Dactor, y en el otro a Roux-Ocefa. Entonces hay una serie de coartadas, por así decirlo, que puede utilizar el hospital para defender su mala compra. Uds. pueden imaginar otros ejemplos: que compraron en julio y fue un mal mes porque los precios estaban más caros, etc. Todas estas cosas hacen que la información no sea estrictamente comparable. Después les voy a contar lo que hizo la Dra. Rubilar, y vamos a estimar el efecto Rubilar en todo esto.

Empecemos de a poco. Les quiero mostrar una especie de técnica estadística que utilizarían los econometristas para medir todo esto. Parece complicado pero en el fondo es muy simple. Pasemos al modelo. Básicamente dice cuáles son las variables que tienen que medir si ustedes desean predecir cuál es el precio que se paga por una unidad de este producto, dextrosa 5%, en un determinado hospital. La primera es la cantidad. Vean la primera línea, debajo del precio unitario hay un coeficiente. El coeficiente es negativo. ¿Qué quiere decir eso? Es muy simple, que hay descuentos al comprar por cantidad. Si ud. compra mucha dextrosa, es más barata.

No quiero aburrirlos con detalles, pero básicamente lo que hacemos es eliminar las excusas que puede tener el hospital para decirnos por qué compró caro. Eso es lo que se hace en esa primera regresión. Tomemos todos los datos desde junio hasta marzo entre 1996 y 1997. En la próxima transparencia, ya hemos hecho todos los controles originales, y lo que estamos haciendo es estimar la ineficiencia por hospital: H1, H2, H3, H4 hasta H32 son todos los hospitales sobre los que tenemos información. Lo que vemos es que hay una gran oscilación en la eficiencia, en la compra de un producto insólitamente homogéneo. Si le preguntan a un economista dónde hay corrupción en la compra de insumos hospitalarios, diría que en microscopios electrónicos que cuestan varios millones de dólares y son muy difíciles de comparar. Pero que no cree que en la dextrosa 5% haya grandes diferencias. Esto

---

<sup>6</sup>A modo de ilustración, ver Apéndice III: tabla utilizada por el Dr. Di Tella en su trabajo "Volver a Sarmiento: Una Propuesta para Mejorar la Eficiencia del Gasto Social basado en la Competencia", Fundación Mediterránea, 1997.

muestra que no es así; que hay grandes oscilaciones de precio. Fijense por ejemplo entre H1 y H2. Uno tiene 0,35 centavos extra, y el otro tiene 0,04 centavos extra. El hospital 1 es muchísimo más ineficiente que el hospital 2. Y así sucesivamente.

En la siguiente diapositiva, tenemos el estimador de cada mes. Si un hospital dice haber comprado todo en julio, mientras que otro hospital compró todo en septiembre cuando era más barato, nosotros lo podemos estimar. Cuando decimos que en H1 se compró a 0,50 centavos más por cada unidad de dextrosa 5% que en el segundo hospital, ya está tomado en cuenta ese efecto. Es decir, estamos cuantificando cuánta es la ineficiencia, y cómo habría que hacer para cambiar el sistema.

Para concluir, vamos a estimar el efecto Rubilar. Es el siguiente, y si me permiten voy a simplificar muchísimo toda la experiencia que tuvo la Lic. Rubilar en esta materia. Ella juntó toda la información en planillas, y lo primero que hizo, como no estaban haciendo este tipo de tratamiento, fue usar el sentido común y enviar las planillas a los hospitales. Hizo pública esta información. Entonces vamos a estimar el efecto que tiene en pesos el hecho de haber enviado esas planillas. ¿Cuánto ahorró la ciudad de Buenos Aires por la iniciativa de la Lic. Rubilar? Si ven en el último coeficiente, abajo de todos los meses, dice 'informa'. Ese es el valor de la información. 'Informa' toma los meses antes de que la Lic. Rubilar pasara la información y lo compara con los meses posteriores para determinar si hubo un cambio en la conducta de estos hospitales en ese período. Resulta que sí. Antes de la Lic. Rubilar, cada unidad valía 1,50 pesos y después se le restaban todas las otras cosas. Después empezaban en alrededor de 1,2 o sea que se ahorraban 30 centavos por cada compra de dextrosa 5%. ¿Cuánto representa esto? El precio promedio en este periodo era de 90 centavos. Hay varias formas de medir el efecto Rubilar. Una forma es que la Lic. Rubilar le ahorró a la Ciudad de Buenos Aires alrededor del 25 por ciento en estas compras.

Ahora vuelvo atrás y uso los números que comentaba el expositor anterior. El gasto social, nos comentaba, era de 5.000 millones de dólares, y el presupuesto era 40.000 millones de dólares. Supongamos que la estructura de la corrupción en Argentina es parecida a la que había en la Ciudad de Buenos Aires antes de que apareciera la Lic. Rubilar. No es un supuesto totalmente excéntrico, porque al ser gasto social al fin y al cabo es parecido. Si tuviéramos a la Lic. Rubilar a cargo del gasto social, tendríamos 1.250 millones de dólares adicionales para gastar en lo que deseáramos. Y si la Lic. Rubilar estuviera a cargo de todo el presupuesto nacional, tendríamos más o menos 10.000 millones de dólares adicionales para la felicidad general de nuestro pueblo. Muchas gracias.

---

DR. LUIS MORENO OCAMPO, MODERADOR

---

Rafael Di Tella está promoviendo a la Lic. Rubilar para su próxima campaña, pero ella no va a ser candidata: va a seguir comparando los precios de la dextrosa. Le agradezco mucho al panel porque cumplió más que en término. Ahora vamos a



escuchar a Magdalena Ruiz Guiñazú sobre esta forma de empezar a hablar de la corrupción, no ya de casos, sino de cómo los ciudadanos nos acercamos a la gestión pública; cómo nos acercamos a entender un poco más qué pasa con el manejo de los fondos públicos; qué pasa con el Estado Argentino.

SRA. MAGDALENA RUIZ GUIÑAZÚ,  
COMUNICADORA SOCIAL Y ANALISTA POLÍTICA

---

Gracias, Luis. Por supuesto que voy a hablar desde la más absoluta ignorancia en la materia, pero creo que ésa es un poco la idea de haberme invitado. Y como bien decía el Dr. Paixao, la información, al pasar a través de nosotros y ser procesada por lo que podemos aprehender y aprender, es lo que después puede llegar a la comunidad y serle útil a ella. Justamente, una de las cosas que marcó al comienzo el Dr. David, Subsecretario de Salud de Mendoza, es sin duda el deber indelegable del estado de controlar. Por supuesto, el poder de control es igual a la responsabilidad pública. Pero ahí deberíamos entrar en una interacción frecuente y fecunda con la comunidad. Porque los bienes del Estado no son del gobierno de turno. Cuando el Dr. Paixao hablaba de la necesidad de la educación, en todo el quehacer de la ciudadanía, hacía una afirmación en este sentido. Destacaba la formación del individuo en el momento de la educación y de su crecimiento, con la absoluta certeza de que, en el caso de trabajar para el Estado, él es un guardián, un servidor público de lo que el Estado le ha confiado. No importa el nivel en que se encuentre, de todas maneras altera todo el comportamiento de un país. Simplemente les puedo citar un ejemplo que he vivido en mi profesión. ATC, como canal del Estado, que antes se llamaba Canal 7 LS82, con una red satelital muy importante, siendo un canal pagado por los ciudadanos, fue siempre un canal -y sigue siéndolo- del gobierno de turno. Este es uno de los típicos ejemplos que marcan la falta de educación ciudadana que tenemos en este sentido.

---

*Deberíamos entrar en una interacción con la comunidad. Porque los bienes del Estado no son del gobierno de turno.*

---

De la misma manera, por ejemplo, la Lic. Rubilar, más allá de su inteligencia y su capacidad, aplicó su esfuerzo y su voluntad para hacer que la sociedad pudiera beneficiarse. ¿Pero cómo? Por intermedio del cuidado y la protección de un ciudadano cualquiera, capacitado por supuesto, hacia un bien de la comunidad. Los resultados están a la vista: las cifras que nos dio Di Tella podrían cambiar el panorama social de nuestro país. Lo cual por un lado nos llena de admiración y por el otro de indignación. O sea que el cambio de cultura que estamos buscando es obviamente una cosa muy difícil de lograr. Yo me imagino lo que le habrá costado a la Lic. Rubilar pedir cada informe hospitalario y luego conseguir que los hospitales revisaran su comportamiento. Este es un logro que cada uno después retransmitirá y con eso haremos probablemente, dentro de una generación, un cambio favorable en cuanto a lo que significamos como parte del Estado y de la sociedad, que es algo indisoluble.

Y también, dentro de la educación, cuando el Dr. Paixao hablaba del concepto de transparencia, sin duda la transparencia clarifica una relación de cualquier tipo. Esto es aplicable a todos los ejemplos. Hay un concepto prácticamente asumido. Mariano Grondona escribió un trabajo hace unos años que se llamaba "La corrupción de los argentinos", donde marcaba las diferencias que significaba, por ejemplo, el hombre que hace fortuna para la religión protestante, y el cierto recelo que ese mismo hombre causa en nuestra mentalidad latina, judeo-cristiana. Es decir, en la religión protestante se supone que el hombre que hace fortuna es un elegido del Señor, y de esa manera tiene una serie de obligaciones que contrae con la sociedad y cumple con la misma. Entre nosotros, quizá por experiencias desgraciadas, el enriquecimiento súbito o paulatino llama la atención y es un fenómeno inquietante. ¿Por qué? Porque dentro de esa carencia de educación y de división de lo que significa lo propio, lo del Estado y lo de la comunidad, la ascensión entre nosotros muchas veces equivale a enriquecimiento. No digamos siempre ilícito. Pero el que asciende puede hacerlo por la inteligencia, por la capacidad de bien común, por la proyección que da de un determinado modelo, de un determinado ideal, no solamente para enriquecerse. Y desgraciadamente los ejemplos abundan. Incluso no resisto a no comentarles uno ocurrido en el día de hoy. Hay una disposición de la Dirección General de Impuestos que busca a un ex Secretario de Turismo, no sólo por evasión fiscal, sino porque ese señor y esa señora en 1995 declararon 40.000 pesos de entrada, en 1996 no declararon nada, y en 1997 se descubre que son dueños de dos departamentos del edificio Le Parc, que es uno de los más caros de Buenos Aires, y de dos coches BMW. Ese concepto de que la ascensión equivale a enriquecimiento es catastrófico. Yo no sé si esto se va a poder revertir.

Pienso que es tan importante lo que Uds. han expuesto hoy, lo que ha logrado la Lic. Rubilar en un rubro tan importante como es la salud, lo que ha explicado tan claramente Di Tella. Así como se marcaba que si la aplicación del gasto social llega tarde puede ser una cuestión de vida o muerte, yo creo que también una educación para pensar (no sé si para siempre buscar el bien, pero ciertamente ubicar dónde está el mal) es un operativo de urgencia que no puede ser pospuesto. Esta especie de organigrama, de control de los propios organismos de control, luego sobre los organismos de gestión, luego sobre el Parlamento, luego sobre la sociedad, no tiene que ser una entelequia, tiene que ser parte de esa realidad cotidiana. Esto lo vemos a través de los medios y de las cartas que recibimos; es algo que se debate en la más completa oscuridad en un país muy ingrato, muy complicado y muy difícil, en donde justamente cada uno de nosotros debe entender la responsabilidad que tiene. Y esto no es solamente un tema de educación sino también la posibilidad del individuo de siquiera poder leer para poder entender y saber qué es lo que está pasando. Recordemos que la cifra de los chicos que están en la calle está rondando el millón. O sea, que el chico que está en la calle es un chico sin escolaridad. Si pensamos en todo esto, nos damos cuenta que la educación, que es el tema subyacente de esta tarde, para servir mejor a nuestro país, tiene una enorme deuda en la Argentina, y que

si no la saldamos, será muy difícil seguir adelante. Bueno, yo les agradezco haberme permitido haber escuchado todo esto esta tarde.

## PREGUNTAS Y RESPUESTAS

MODERADOR

Nos queda casi media hora. Hay varias preguntas que van a ser respondidas. Si alguien quiere enviar más, estamos a tiempo todavía. Vamos a empezar por la Lic. Rubilar. La pregunta es, ¿qué garantías existen de que los jefes den el dato exacto de sus sueldos y compensaciones?

LIC. RUBILAR

Nosotros recibimos información que pedimos al hospital. El hospital nos dice a qué precio compra cada insumo y por qué modalidad. También recibimos copias de las órdenes de compra por medio de las cuales se compran esos insumos; además hacemos auditorías en el terreno. Todo esto lo cruzamos con la producción de los servicios. Entonces vemos cómo es el gasto en determinado insumo respecto a cómo es la producción de servicios relacionada con esos insumos. Y está claro que esto no es mérito de la Dra. Rubilar, sino del gobierno de la Ciudad, que no bien asumió quiso darle un enfoque de transparencia a la gestión, y en especial en el sector de la salud.

MODERADOR

La siguiente pregunta es también para usted. ¿No se puede mejorar la gestión hospitalaria con un Consejo de Administración donde intervengan los sectores más eficientes de la sociedad?

LIC. RUBILAR

Yo creo que la gestión de los hospitales hay que hacerla cada vez más abierta a la comunidad. Lamento mucho no estar como Mendoza en un escenario totalmente descentralizado: nosotros funcionamos en un marco totalmente centralizado. Desde que asumimos el 6 de agosto estamos elevando para su aprobación instrumentos que faciliten la descentralización en la gestión administrativa y económico-financiera, porque consideramos que estas son organizaciones para funcionar naturalmente libres, ya que son organizaciones profesionales. El control tiene que ser férreo y darse a nivel central, además de ser cruzado. Pero los hospitales deben funcionar descentralizadamente.

MODERADOR

Para el Dr. David. La pregunta es, ¿qué opina que sucedería si aquí en la Argentina se denunciara al jefe corrupto? Ese empleado ¿sería escuchado?

DR. DAVID

Normalmente, uno tiene temor de denunciar la corrupción. De cualquier manera, yo creo que lo que tenemos que crear son mecanismos que vayan cercando cada vez más al corrupto. Sin lugar a dudas que el control social, el control periodístico y el control legislativo son fundamentales. Pero debemos generar mecanismos que cerquen cada vez más al corrupto. ¿Saben por qué se pudo hacer este seguimiento del comportamiento de los precios en cada uno de estos insumos? Porque hemos podido llegar a tener un precio testigo en cada uno de los insumos, una contabilidad que ha desagregado la información para cada uno de los insumos. Si nosotros seguimos generando estos mecanismos y a la vez tenemos la valentía de denunciar al corrupto, yo creo que vamos a terminar con la corrupción. Tampoco podemos tener el criterio pesimista de creer que la corrupción es absoluta. Nosotros estamos dentro de un régimen de descentralización, repito, desde la época del radicalismo. Yo pertenezco a una gestión justicialista. Después de la primera gestión radical, cuando comenzó el proceso de la transformación y se comenzó a descentralizar, si no hay descentralización o identificación de la unidad de gestión, de la unidad de producción y de los consumos, es imposible saber cómo es el comportamiento. Porque el comportamiento de los precios tiene que ver con una serie de elementos del mercado. A veces, la gran cantidad tampoco es buena. Cuando nosotros asumimos, era tal la incredibilidad en el gobierno, que los proveedores nos pedían no hacer compras muy grandes, a pesar de que en el volumen está el poder de compra, porque tenían miedo de que al no pagar les inmovilizáramos un capital grande. Y hubo que conversar con los proveedores para llegar a un punto de equilibrio entre el poder de compra que me da el hecho de comprar grandes cantidades y lo que nos pedían los proveedores, razón por la cual estamos haciendo licitaciones cuatrimestrales en Mendoza.

---

*Hay gente que tiene que ir  
presa, pero hay gente a quien  
hay que darle los elementos  
para que pueda no ser  
corrupta.*

---

En otro orden de cosas, es difícil afrontar el control social y el control periodístico. Es sumamente difícil. Cuando registramos partidas grandes, de 10 ó 12 millones de pesos, es imposible saber si se compró a buen precio, porque el insumo no está desagregado. Por eso la descentralización, el modelo participativo de la democracia, es lo que permite crear estos

mecanismos de control que no significan poner preso a todo el mundo. Yo creo que hay gente que tiene que ir presa, pero hay gente a quien hay que darle los elementos para que pueda no ser corrupta.

MODERADOR

Para el Dr. Di Tella. La pregunta es ¿por qué es importante el caso de la salud en el problema de la corrupción, y por qué no la justicia, por ejemplo?

DR. DI TELLA

Nunca diría que la justicia no es importante. No dejaría de enfatizar que es fundamental perseguir y castigar a todos los corruptos, ponerlos presos, etc. Sólo estoy diciendo por qué es importante cambiar el sistema. Porque uno tiene la sensación de que a veces se da el caso de una persona corrupta a la que encuentran, sacan de su cargo, le hacen juicio, etc., y la persona que viene atrás, que ocupa el mismo lugar, vuelve a hacer cosas incorrectas. ¿Por qué? Porque el sistema está armado de tal manera que es muy fácil ser corrupto. Lo que pasa es que hay una cantidad de sistemas que facilitan la corrupción. El caso de la salud era un caso donde existían los datos y era interesante poder contrastar cómo se podía cambiar el sistema. Hay una primera fase, que es lo que hizo la Lic. Rubilar, que consiste en mostrar que se está haciendo un seguimiento de la información. Y solamente eso cambió el sistema de una manera específica que estimamos en esa regresión. A mí no me parece que eso sea suficiente, que sea el final. Aún después de sustraer el efecto Rubilar, yo creo que hay una dispersión tan grande entre muchos hospitales que hay lugar para hacer muchas cosas todavía. Yo tengo una propuesta que hice en un momento, pero que por ejemplo a Luis no le parece genial.

MODERADOR

Para el Dr. Paixao. Hay un par de preguntas. Si existe el Tribunal de Cuentas, y qué diferencia tiene con la auditoría.

DR. PAIXAO

No, en el sistema nacional ya no existe el Tribunal de Cuentas. Existió hasta fines de 1992 y desde 1993 comenzó a funcionar la Auditoría General de la Nación con una base legal; actualmente está funcionando con una base constitucional y con apoyo supletorio en la legislación preexistente. El Tribunal de Cuentas caducó en esa fecha: el 1 de enero de 1993. Las diferencias son varias, y temo entrar en una respuesta un poco técnica. En primer lugar, el ámbito sobre el cual ejercía su competencia el Tribunal de Cuentas era sólo la administración central, no la administración empresaria que para esa época era muy importante en el sistema público argentino. Para esa modalidad de control había otro órgano llamado Sindicatura General de Empresas Públicas.

En segundo lugar, el tipo de control, el control del Tribunal de Cuentas, se expresaba de dos maneras principales. Una de ellas era tomando intervención activa en el proceso de generación de la voluntad administrativa, lo que se conoce como intervención previa, es decir, comprometiendo el control con la propia gestión. Esto no existe en el sistema de la auditoría, donde se auditan procesos que ya pasaron. La auditoría no participa de los procesos de formación de la voluntad administrativa.

La otra gran manera de controlar del Tribunal de Cuentas era mediante el ejercicio de la justicia administrativa en el orden contable, mediante el procedimiento de establecer la responsabilidad de funcionarios por daños al servicio y aprobando

o rechazando las cuentas presentadas por los funcionarios. Actualmente, la responsabilidad de los funcionarios se establece mediante procedimientos internos de la administración y se hace valer frente a la justicia civil, si se trata de responsabilidades económicas, o penal, si es el caso. Este procedimiento es ajeno a la auditoría, salvo cuando en el curso de un análisis se encuentra la necesidad de señalar al órgano auditado que debe poner en marcha un procedimiento de responsabilidad. Creo que con esto basta, para no aburrirlos con una explicación netamente técnica.

MODERADOR

Hay una pregunta mucho más específica. ¿Qué rendición de cuentas hace el Ministro de Salud, Dr. Mazza, con relación a la prevención y tratamiento de epidemias?

DR. PAIXAO

Supongo que esta pregunta está dirigida a mí. Gracias. Me lleva a perderme en un universo en el cual no voy a poder encontrar obviamente la respuesta. Lo cierto es lo siguiente: el Ministro de Salud, como cualquier otro Ministro, presenta la cuenta general del ejercicio al cierre del mismo, o pocos meses después del cierre de cada ejercicio anual, que apunta a los aspectos contables. La eficiencia en el control de las epidemias debería ser objeto de alguna auditoría específica destinada a medir la gestión en ese capítulo. En el tiempo que llevo en la Auditoría General no tuvimos la ocasión de hacer una auditoría de esta clase. En algún momento de anterior composición de la Auditoría General hubo algún informe sobre el área de salud que fue sumamente desfavorable en varios aspectos. No puedo precisar si el control de epidemias estaba entre ellos. Gracias por la pregunta.

MODERADOR

Magdalena sabe de epidemias...

SRA. M. RUIZ GUIÑAZÚ

No. Simplemente agrego que efectivamente el Ministro de Salud es un ministro fantasma para la prensa. Está permanentemente ausente. Lo hemos invitado infinidad de veces para saber cuáles son sus pensamientos más conocidos; por lo menos en cuanto al tratamiento de las enfermedades infecciosas, el banco de drogas oncológicas y las drogas para el SIDA, pero parece que no le gustamos.

DR. PAIXAO

Perdón. Algo más sobre este tema. En aquella ocasión, insisto, anterior a mi desempeño al frente de la Auditoría General, algún estudio de auditoría dio origen a algún procedimiento de juicio político que no llegó a ser concretado, pero sí hubo iniciativas que tuvieron algún progreso parlamentario en esa materia.

MODERADOR

La última pregunta es para Paixao. ¿Cómo hace un ciudadano común para tener acceso a la información de la Auditoría General de la Nación?

DR. PAIXAO

Los informes de auditoría del último año y medio están cargados en un banco de datos con apoyo informático. Puede haber algún bache del último trimestre, por razones prácticas, pero si se acerca a la biblioteca de la Auditoría General de la Nación, allí están disponibles. Por otra parte, toda la producción de auditoría está en manos de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas del Congreso que, por lo tanto, dispone también de esa producción. Además el Congreso recibe los informes uno por uno a medida que se van produciendo, además de cuatro síntesis trimestrales y un informe anual del ejercicio; todos son tomos compulsables que también están en la biblioteca de la Auditoría General de la Nación.

MODERADOR

Hay una pregunta para el Dr. Mather. La señora que hace la pregunta afirma que hay cada vez más hombres en las calles de Nueva York. La pregunta es por qué están afuera del sistema de seguridad y de salud.

SR. MATHER

No tengo una explicación concreta sobre un sistema que no está dentro del ámbito de la Administración de Veteranos, pero sí tengo una opinión personal. Las personas que viven en la calle han sido objeto de importantes estudios federales y estatales. Aproximadamente el 60 por ciento de las personas sin techo tienen un diagnóstico de salud mental, y tradicionalmente es difícil llegar a los mismos. Hemos hecho además un estudio específico de los veteranos y se determinó que la mitad no tiene interés en ser parte del sistema de atención de salud formal y es probable que nuestros esfuerzos por ayudarlos no sean fructíferos. Con el tiempo, en la Administración de Veteranos decidimos instalar lo que denominamos actividades abiertas al público. Quiere decir que el veterano que vive en la calle sabe que existen dichos establecimientos, y puede decidir en forma personal si desea utilizarlos o no.

## PANEL II: EL CONTROL DE GASTO EN LAS CAMPAÑAS POLÍTICAS

MODERADORA: DRA. AMALIA MATTIO,  
COORDINADORA, ASOCIACIÓN CONCIENCIA

---

Bueno, vamos a dar comienzo a la segunda tarea de hoy. Antes de escuchar a nuestros ilustres panelistas vamos a hacer una breve referencia a lo que se dijo hoy cuando comenzamos. El Dr. Moreno Ocampo habló de la necesidad del cambio, de

cómo se hace el cambio y también se habló de la calidad de gestión del país. Creo que el tema que vamos a tratar ahora, el control del gasto en las campañas políticas, es un tema fundamental; sobre todo en el aquí y ahora de nuestro país, en donde estamos viviendo una tensa campaña pre-electoral. Conciencia se ha ocupado desde siempre sobre la educación del ciudadano, tema del que también nos habló Magdalena Ruiz Guíñazú. Siempre hemos tratado de hacer una educación del ciudadano y, justamente en estos momentos, una prevención y educación de la corrupción.

Todo esto nos trae a lo que nos falta ahora en el país, quizás un poco esa transparencia y gobernabilidad de la que nos hablaba el Dr. Moreno Ocampo al principio, y por eso quizás quienes hoy nos acompañan nos van a ayudar mucho en este tema. Están con nosotros el Dr. Alfonso Valdivieso Sarmiento, quien fue fiscal general de Colombia, Ministro de Relaciones Exteriores, Ministro de Educación y miembro del Senado. También fue vice-rector de la Universidad Autónoma de Bucaramanga y director ejecutivo de la Fundación para el Desarrollo de Santander (Fundesan).

También nos acompaña la Lic. Patricia Valdez, directora del Programa de Representación Política de la Fundación Poder Ciudadano y asesora del Programa de Derecho Internacional de los Derechos Humanos del Centro de Estudios Legales y Sociales de Buenos Aires. Es miembro de la Comisión Directiva del Centro de Estudios Legales y Sociales y del Instituto para la Democracia en Sudáfrica, con sede en Ciudad del Cabo.

Y también nos acompaña el Dr. Donald Simon, Vicepresidente Ejecutivo de Common Cause, un grupo ciudadano de presión de 250 mil miembros. Como vicepresidente, el Dr. Simon es responsable de la administración de todos los aspectos de la organización; se especializó en leyes de elecciones federales y leyes para organizar distritos electorales. Es miembro de la Conferencia Administrativa de los Estados Unidos y fue presidente y vicepresidente del Comité de Leyes Electorales de la sección administrativa de la American Bar Association. El Dr. Simon se graduó *magna cum laude* en la Harvard University con una Licenciatura en Estudios Sociales y recibió su título de abogado de la Harvard Law School.

Por último nos van a hacer un análisis de la jornada el Dr. Santiago Canton del National Democratic Institute, y cerrará con un análisis el constitucionalista Dr. Daniel Sabsay. En primer término entonces vamos a escuchar al Dr. Donald Simon; tienen quince minutos cada uno.

---

#### DONALD SIMON, VICEPRESIDENTE EJECUTIVO DE COMMON CAUSE

---

Les agradezco mucho la oportunidad que me han brindado de visitar Argentina por primera vez y de participar en esta importante conferencia. Me gustaría hablarles de dos temas. En primer lugar, presentar a la organización en la que trabajo, Common Cause, contarles un poco sobre nuestra labor en la lucha contra la corrupción en los Estados Unidos y en aras de la reforma del proceso político en ese



país. En segundo término, caracterizar específicamente la divulgación de la información relativa al dinero en el proceso político de EE.UU., y de qué forma usamos esa información para gestionar otras reformas a fin de combatir la corrupción.

Common Cause es una organización no gubernamental y sin fines de lucro que se compone de 250.000 miembros provenientes de todo el país. Common Cause no reconoce afiliación partidaria. No apoyamos ni respaldamos a ningún candidato o partido político, nos mantenemos con la cuota anual de treinta dólares que aportan los miembros y con contribuciones adicionales de los mismos. Common Cause no recibe dinero del gobierno, ni de fundaciones, partidos políticos, funcionarios electos, corporaciones ni sindicatos, y tenemos un presupuesto anual de aproximadamente diez millones de dólares que recaudamos de nuestros miembros. Common Cause se fundó en 1971, o sea que estamos operando desde hace un poco más de 25 años.

La función de Common Cause es la de trabajar como un grupo de acción ciudadana, educar y organizar a la ciudadanía para procurar que el gobierno sea más abierto, honesto, responsable y menos sujeto a la influencia de intereses sectoriales. Trabajamos para propulsar cambios legislativos específicos que reformen y mejoren la forma en que funciona el gobierno. Nuestras actividades se desarrollan en tres planos principales: trabajamos en favor de la reforma del sistema de financiamiento de las campañas, la forma en que se financian las elecciones en los Estados Unidos para que las campañas políticas estén menos sujetas a la influencia corruptiva del dinero de ciertos sectores, que se usa en general para comprar acceso y manejar a los funcionarios electos. En este tipo de trabajo se impulsa legislación que regule el origen y los montos de dinero en el proceso político, procurando limitar el gasto total asignado. Este tema, como saben, ha cobrado gran interés en Estados Unidos porque ha surgido un escándalo de dimensiones a partir de las elecciones federales de 1996, específicamente por el dinero recaudado en la campaña de reelección del presidente Clinton. El tema del financiamiento de las campañas es objeto de bastante polémica en Estados Unidos, y en este momento estamos en medio de una serie de audiencias de investigación realizadas por el Senado de la Nación.

El segundo tema que nos ocupa tiene que ver con la reforma ética, para procurar que los funcionarios públicos estén menos sujetos a los conflictos de interés o a la dudosa influencia de intereses financieros externos. Esta labor implica trabajar en los códigos de conducta de los funcionarios de los poderes ejecutivo y legislativo, las normas de comportamiento ético para los funcionarios públicos, las reglas que gobiernan los conflictos de interés, la divulgación financiera, el reglamento para los funcionarios públicos y los mecanismos de vigilancia para asegurar el cumplimiento de todas estas reglas éticas.

Finalmente, trabajamos para promover la transparencia en el gobierno, que las reuniones de los entes oficiales se celebren en público, que los documentos oficiales estén al alcance del público que lo solicite, y que aquellos que trabajan como yo para

afectar las decisiones del gobierno por medio de grupos de cabildeo, revelemos para quién trabajamos y cuánto estamos gastando en nuestra labor.

¿Cómo logramos nuestros objetivos? Es una estrategia que consta de dos partes. Es lo que llamamos cabildeo interno y externo. La parte interna tiene que ver con nuestra labor en Washington, en las instituciones del gobierno; con las reuniones que tenemos con los legisladores y sus asistentes para abogar por nuestra posición y conseguir que se aprueben las leyes que propiciamos; además declaramos ante las comisiones parlamentarias y las reparticiones en Washington, trabajamos el texto específico de la legislación que proponemos en el Congreso y brindamos información directamente a los legisladores y a su personal en forma constante para sustentar la posición que defendemos.

El cabildeo externo, por otra parte, es hacer sentir a los legisladores la presión de la ciudadanía, desde sus bases y desde afuera, como una demostración de la presión y el apoyo del público en favor de la reforma. Esto se logra de distintas formas. En primer lugar, usamos a nuestros 250.000 miembros, los mantenemos

informados y los educamos sobre lo que sucede en Washington, cuáles son los problemas, las soluciones, y qué pueden hacer ellos para propiciar esas soluciones. Les sugerimos una serie de tácticas para que envíen una carta o un telegrama al legislador que los representa, para que llamen por teléfono o visiten al legislador cuando éste regresa a su distrito, escriban una

---

*El cabildeo externo, es hacer sentir a los legisladores la presión de la ciudadanía, desde sus bases y desde afuera.*

---

carta al redactor del diario local, llamen a las radios, hablen de la reforma que deseamos; circulen peticiones y junten firmas de sus amigos, vecinos y compañeros de trabajo. En estas últimas semanas terminamos un proyecto importante, que duró tres o cuatro meses, en apoyo de la reforma de financiamiento de las campañas. Recogimos más de un millón de firmas en todo el país en una petición que exhorta al Congreso a que sancione una legislación de reforma en el transcurso de este año.

Una segunda estrategia abarca la educación del público en general, más allá de nuestros propios miembros. Una parte importante de esta tarea es trabajar con la prensa en todo el país, realizar estudios, difundir comunicados de prensa, enviar circulares a periodistas y editorialistas de todo el país para informar sobre lo que sucede en Washington y cuáles son las necesidades de legislar la reforma. Esto lo hacemos para generar cobertura de los temas en que estamos trabajando, y en particular generar editoriales en periódicos de todo el país, en un esfuerzo por llegar a la opinión pública y crear un clima en el que la presión política del público dificulte la resistencia de los legisladores.

Permítanme darles un ejemplo de utilización de esta táctica. La semana pasada, un importante senador, el líder de la bancada demócrata en el Senado (partido minoritario en esa Cámara), quien debería apoyar la ley de reforma de las campañas políticas que propiciamos para este año, hizo comentarios a la prensa que indicaron

que su apoyo se estaba debilitando. De inmediato preparamos una tarjeta postal que enviamos a todos nuestros miembros en el estado del senador pidiéndoles que llamaran o escribieran a la oficina del senador para pedirle que diera su apoyo a la reforma. Además, conseguimos los nombres de todos los editorialistas de los doce diarios de su estado y hoy los estamos llamando para decirles qué es lo que dijo el senador y por qué creemos que está equivocado. Esperamos que en los próximos días se publiquen editoriales en ese estado exhortándolo a apoyar la reforma. Vale decir, es una combinación de apoyo del público y la prensa que esperamos sea suficiente presión en este importante senador para que regrese a la postura en que queremos verlo.

Finalmente, trabajamos además en coalición con otros grupos, como grupos de ecologistas y grupos religiosos, para demostrarles que sus intereses específicos se ven afectados por la forma en que funciona el gobierno, y que en definitiva se verán beneficiados con la reforma del proceso político, a partir de que mejore la transparencia y la honestidad del gobierno.

La divulgación financiera en la política es de fundamental importancia en los Estados Unidos, y creo que en otros lugares éste es un tema que plantea inquietud. En Estados Unidos existe consenso sobre el tema de la divulgación, a favor de medidas y leyes que ampliarían el alcance de la misma y además su efectivización en una forma más oportuna. Desde 1974 existen buenas leyes de divulgación financiera en Estados Unidos, que requieren la amplia divulgación de lo relativo al dinero en el proceso político. Los candidatos y los partidos políticos tienen la obligación de presentar informes periódicos a un organismo federal sobre el dinero que recaudan y cómo lo gastan. Todas las contribuciones de personas o grupos que superen los doscientos dólares se notifican separadamente con el nombre, la dirección, la ocupación del contribuyente, y como dije constan también todos los gastos. En general, se considera que este sistema funciona bastante bien, y el público tiene, creo, bastante información sobre la recaudación y la forma en que se gasta el dinero en el proceso. Esta información ofrece al público un detalle de cómo son financiados los candidatos, qué grupos de interés y qué personas están detrás de las campañas. Esta información es fundamental para evaluar la forma en que votan los funcionarios electos, porque nosotros creemos, por lo menos en Estados Unidos, que existe una relación íntima entre la forma en que vota un legislador en el Congreso y de dónde proviene el dinero para su campaña. En Common Cause lo que hacemos es recoger la información pública sobre el financiamiento de la campaña, que se obtiene del gobierno, y a partir de ahí analizamos esa información y distribuimos los estudios a la prensa y al público. Gran parte de nuestro análisis apunta a organizar la información financiera sobre los contribuyentes por sector y por grupo de interés para

---

*Existe una relación íntima entre la forma en que vota un legislador en el Congreso y de dónde proviene el dinero para su campaña.*

---

registrar cuánto dinero recibe un candidato, por ejemplo, de las empresas petroleras, de las tabacaleras, de los sindicatos, etc.

Organizar la información sobre los contribuyentes por grupo de interés nos permite comprender cómo votan los legisladores. Luego comparamos esta información sobre el origen del dinero con la forma en que votan los legisladores para tratar de mostrar la influencia que tiene el dinero en el proceso político. Este tipo de estudio, que también hicimos circular entre el público y a la prensa, ilustra lo que creemos es el poder de corrupción del dinero en el proceso político en los Estados Unidos. Esta información, a su vez, sirve de apoyo a nuestros argumentos para reformar las leyes relativas al financiamiento de las campañas.

De modo que la divulgación de la información financiera relativa a las campañas es como una base para los grupos que como nosotros plantean en forma pública que es necesario reformar aún más las leyes de financiamiento de las campañas. Y los datos del financiamiento de las campañas sirven de base para un debate público sobre cómo está funcionando la regulación del dinero existente y qué tipo de otras reformas consideramos imperativas. Gracias.

---

DR. ALFONSO VALDIVIESO, EX FISCAL GENERAL DE COLOMBIA

---

Muchas gracias. Quiero expresar mi agradecimiento por la invitación a este evento y, atendiendo las palabras del Dr. Moreno Ocampo, tratar de presentar la experiencia colombiana, recientemente vivida, no con el interés de utilizar información privilegiada que conocí cuando me desempeñé como fiscal general, sino sobre todo para relacionar los hechos entre sí y con el propósito de este evento, en particular con el tema específico de la financiación de las campañas políticas. Debo comentarles a ustedes que este tema aparece en nuestro país en los años recientes, vinculado a dos elementos fundamentales: por un lado al tema tan álgido y al problema tan difícil que hemos enfrentado con relación a la droga, a su tráfico y a su secuela de corrupción. Y adicionalmente a la presencia de esa delincuencia organizada y sus vínculos con vastos sectores de la sociedad colombiana, entre los cuales sin lugar a dudas aparece el sector político.

En Colombia el tema de la droga, como es bien sabido, vino evolucionando en los últimos treinta años; en tres décadas fue avanzando de una manera tal que nos obliga a mirar por etapas lo que aconteció. Inicialmente estos hechos ocurrieron de tal forma que la propia sociedad colombiana no los advertía porque comenzaron a presentarse y a aparecer como fenómenos imperceptibles. Luego vino una etapa en la cual las personas dedicadas a esta actividad aparecían con manifestaciones extrañas en su vestir, en su accionar, en la propia apariencia de los vehículos en que se desplazaban y en la forma estruendosa como aparecían, pero no mostraban características distintas en la sociedad colombiana.

La etapa más preocupante vino después cuando encontraron una aceptación, un reconocimiento. Por eso es importante que en esa visión de etapas podamos reconocer

que, en algún momento, quienes se dedicaban a esta actividad fueron avanzando hasta encontrar en el acceso al poder y en la adquisición de posiciones cada día más influyentes una manera de expresarse o de avanzar en su actividad. Y sin lugar a dudas ese deseo de predominar los llevó a actuar de una manera tal que Colombia y la sociedad colombiana comenzaron a advertir ciertas deficiencias y ciertas debilidades; comenzaron a considerar que ya no se trataba de una actividad con la aparente debilidad que pudo presentar en algún momento. Si existía algún comentario, si aparecía alguna decisión judicial, si aparecía alguna acción de las autoridades o de los miembros de seguridad del estado, o si aparecía alguna expresión de algún dirigente del sector público o privado que después pudiera ser adversa, inmediatamente venía una reacción violenta y como consecuencia se produjeron muchos crímenes y delitos atroces.

Debo decirles que, de esa manera, la actividad comenzó a mostrar sus flaquezas y sus debilidades. Y se dio entonces en Colombia una coyuntura muy especial, durante la cual tal vez la propia sociedad comenzó a saturarse con esos procedimientos. Bien pudo haber ocurrido así, yo considero que en buena parte eso precipitó los hechos que sucedieron en los últimos años. Por otro lado se dieron reformas importantes en nuestra constitución; se crearon instrumentos que permitieron la aparición de instituciones y de organismos nuevos. Precisamente la justicia fue objeto de importantes modificaciones y cambios. En la nueva estructura aparecen organismos especializados como la Fiscalía General de la Nación, donde con las características de independencia de los otros órganos del poder, se pueden seguir investigaciones que en el pasado eran muy difíciles.

Cuando hablo del crimen organizado y sus relaciones con la sociedad, estoy diciendo que una de las estrategias de estas organizaciones fue la de penetrar muchos elementos de la sociedad colombiana, convirtiendo ese nexo y ese vínculo en un medio para ampliar su influencia. Y cuando hace tres años comenzaron a aparecer algunos elementos que tenían relevancia en lo investigativo y en lo judicial se llegó a una decisión que fue clave en este proceso: había que continuar enfrentando esa actividad directamente vinculada con la droga y con su tráfico. Eso se hizo, pero al mismo tiempo eran esfuerzos inútiles los que se podrían alentar si dejáramos de hacer algo que era indispensable: tratar de cortar esos nexos y esos vínculos entre la actividad delictiva y la sociedad. Y es ahí donde aparece lo que debe ser el objeto de este análisis. La actividad política había entrado en una etapa de degradación muy grande caracterizada por la desaparición de los ideales y la falta de consideración del elemento ideológico. El poder había comenzado a considerarse como un fin en sí mismo, y esa degradación de la política llevó en nuestro país, y esto no es exclusivo de Colombia, a que fuera relativamente sencillo acudir a esa financiación de origen delictivo. Apareció la necesidad de llevar a cabo una campaña paralela a la política, destinada a conseguir dinero para sufragar los elevados costos que genera una actividad política desnaturalizada, donde se acudía no simplemente a costear lo necesario para difundir el mensaje para comunicarse con la gente, sino muchas veces a esquemas aún más perversos, para comprometer y para afectar de manera irregular

la voluntad ciudadana. Entonces apareció en Colombia, y eso se ha conocido a nivel latinoamericano e internacional, lo que se ha denominado el Proceso 8000.

Este proceso tuvo como propósito fundamental en sus inicios, y aún mantiene, la idea de enfrentar esa relación entre la actividad delictiva y sus relaciones con la sociedad. Particularmente lo que más llamó la atención, lo que fue más difundido, fue el enfrentamiento de las relaciones con la actividad política. Ese proceso permitió el enjuiciamiento de una veintena de miembros del Congreso. La Corte Suprema de Justicia encargada de las investigaciones de los miembros del Congreso llegó a decisiones que comprometieron seriamente a los mismos. Varios de ellos aceptaron las responsabilidades y están cumpliendo condenas. La propia estructura de la campaña del actual presidente fue objeto de una investigación, inicialmente a cargo de la Fiscalía con respecto al jefe de campaña y al tesorero de la campaña. Ahí se reconocieron responsabilidades y dichas personas fueron condenadas. El propio Presidente apareció seriamente comprometido a raíz de una denuncia que presenté como Fiscal General de la Nación. Este caso fue investigado por el mecanismo del Congreso.

Estas investigaciones, realizadas por el órgano competente, por primera vez demuestran judicialmente la existencia de dinero de procedencia ilícita en las campañas políticas. La instrumentalización o la forma como llegó a definirse esta responsabilidad en Colombia fue la investigación alrededor del delito de enriquecimiento ilícito. Esto fue una manera muy especial y muy "sui generis" de concretar esa vinculación, ese nexo. De tal manera que el incremento patrimonial de origen no ilícito proveniente de una actividad delictiva, o con recursos provenientes de una actividad delictiva para la misma persona o para un tercero integraba un tipo penal que se fue desarrollando y que se alcanzó a presentar a los altos tribunales. Estos estuvieron de acuerdo con la interpretación que le daba la propia Fiscalía, lo que facilitó el desenlace de una situación que se veía desde muchos puntos de vista de difícil concreción en una decisión judicial. Debo decir que a raíz de estas investigaciones en Colombia se demostró que esa actividad, la relacionada con el crimen organizado, no era un problema ni un tema simple, sino que se convirtió y se vio como una verdadera amenaza. Lo cual ha generado una actitud muy distinta de la sociedad colombiana frente al tema.

---

*El Proceso 8000 demostró que esas organizaciones delictivas no eran invencibles. La sociedad encontró instrumentos eficaces para enfrentarlo.*

---

El Proceso 8000 también demostró que esas organizaciones delictivas no eran invencibles como se veían. Por otra parte, la sociedad encontró instrumentos eficaces para enfrentarlo y, sin lugar a dudas, estoy convencido de que la sociedad colombiana ha alcanzado un enorme grado de beneficio por lo que la democracia seguramente se va a fortalecer. Yo creo que el

haber puesto en evidencia esos problemas de corrupción va a mejorar

substantialmente la representatividad política a raíz de lo sucedido en los últimos años.

El caso colombiano durante los últimos dos años es un caso que merece de su conocimiento, como lo hemos dicho en varios escenarios internacionales. Nos parece que esto que sucedió alrededor del tema de la droga y su tráfico, esta relación entre la actividad delictiva del narcotráfico y muchas de las actividades de la vida nacional, particularmente la política, también deben ser conocidas. Son enormes los riesgos que generan esos grupos de poder, especialmente los de origen ilícito, cuando fenómenos irregulares de financiación se presentan acompañados por financiaciones indebidas de origen lícito. Bien vale la pena que se tengan como una importante lección en tres aspectos. Por un lado, me parece que en la medida en que estos problemas vayan siendo enfrentados en nuestro país, donde su efecto ha sido tan grande, es posible que se desplacen por la región y a países vecinos como es el caso de la comunidad de países latinoamericanos. Hay enormes riesgos de que estas organizaciones delictivas vayan desplazándose a otros países, puede bien ser el caso de Argentina. Segundo, conociendo esa realidad se sabe del enorme riesgo que se tiene de afectar la libre expresión democrática, como nos ha sucedido en Colombia. Y tercero, porque las instituciones, particularmente las del sector judicial, tienen una capacidad de respuesta siempre y cuando se encuentren en condiciones de actuar con absoluta independencia, con absoluta autonomía con respecto a otros poderes y ante todo puedan demostrar que una decisión, que una capacidad de decisión es la que se impone, más que las normas para conseguir resultados.

A mí me parece que, entre los correctivos para lo que se vivió en Colombia, por un lado es importante ratificar la responsabilidad política plena que deben tener quienes aspiren a obtener el respaldo popular. Es importante que las personas que accedan a estos cargos, o que aspiren a estos cargos, estén en condiciones de asumir la responsabilidad política plena. Es decir, que se responsabilicen por los ingresos y por las derogaciones y que puedan a su vez, con su propia posición, responder por los resultados de una eventual aceptación de recursos de procedencia ilícita. Segundo, que se proceda a analizar los costos más que los ingresos. En Colombia buena parte de los problemas de investigación se derivan de que la relación de gastos y la relación de ingresos no pone en evidencia la real destinación de los recursos. Ese control de cuentas debe ser un control mucho más estricto, y sobre todo algo muy importante (que ya se está dando acá en Argentina y estas organizaciones como Causa Común así lo demuestran): que se establezcan mecanismos de veeduría ciudadana. Es muy importante que eso se plantee, sobre todo porque es la mejor forma de enfrentar el escrutinio de la posición que puede tener una persona, vinculándose de manera consciente a recursos de ilícita procedencia que corrompen el proceso y afectan profundamente la democracia. Gracias.

---

LIC. PATRICIA VALDEZ, DIRECTORA DEL PROGRAMA DE REPRESENTACIÓN POLÍTICA, PODER CIUDADANO

---

Lo primero que quiero decir es que Poder Ciudadano no tiene 250.000 miembros ni yo participé nunca en algo parecido al Proceso 8000. Sentadas esas diferencias con las dos exposiciones anteriores, lo que yo quería transmitirles esta tarde es el esfuerzo de Poder Ciudadano en la búsqueda por encontrar formas por medio de las cuales los ciudadanos puedan ejercer su poder en un campo y en un tema tan álgido como es el financiamiento de las campañas políticas. Un tema que tiene tan directamente que ver con la credibilidad de la democracia, tratando de que esa manera de intervenir de los ciudadanos ponga en juego algunas herramientas, como lo demuestra la trayectoria corta pero más o menos intensa que ha tenido Poder Ciudadano, inventen y busquen mecanismos que superen a las auditorías contables tradicionales; que permitan echar luz y poner información a disposición del público, para que los comportamientos alejados de la legalidad sean corregidos o al menos para mostrar las contradicciones de este comportamiento de manera más pública.

¿Por qué Poder Ciudadano se ocupa del tema? Desde su fundación, Poder Ciudadano tuvo una gran preocupación por mejorar la representación política. Y a partir de la experiencia del banco de datos, que tuvo como principal aporte presentar al gran público la información sobre los antecedentes de quienes se postulan en las competencias electorales, rápidamente recibimos la demanda de incursionar en este ámbito electoral acerca del modo en que se financian las campañas políticas, un tema como dije oscuro y lleno de transgresiones. El desarrollo del banco de datos, que hicimos en cinco procesos electorales sucesivos, no permitió hasta ahora modificar la legislación que mantiene secretas las declaraciones públicas de los funcionarios, sean elegidos por voto popular o designados. Sin embargo, tuvo otros aspectos que no son menos importantes, como por ejemplo producir una demanda en una porción relativamente significativa de la ciudadanía para que aquellos que se presenten en elecciones den a conocer su patrimonio, así como los méritos que los habilitan para ese cargo y sobre todo que se acostumbren a ponerse a sí mismos en el escrutinio público, una permeabilidad a la que los funcionarios y los dirigentes políticos de nuestro país están poco habituados.

Planteo esto porque creo que es muy importante tener en claro que las organizaciones de ciudadanos como la nuestra no pueden por sí mismos solucionar problemas de la institucionalidad política; y el problema del financiamiento de las campañas toca el corazón de la institucionalidad política que tenemos y sobre todo la forma en que ésta funciona. El financiamiento de los partidos, y en particular de las campañas, tiene no sólo que ver con los diferentes poderes del estado, sino con el modo

---

*Las organizaciones ciudadanas no pueden modificar la institucionalidad, pero pueden contribuir a colocar los temas en la agenda pública.*

---



en que los tres poderes se relacionan entre sí, con las omisiones y complicidades que establecen y mantienen y también con la actuación complaciente de todos los otros protagonistas que comparten de algún modo los “beneficios” de esta manera de actuar. Las organizaciones ciudadanas, si bien no pueden modificar la institucionalidad, pueden contribuir, por ejemplo, a colocar los temas en la agenda pública; pueden actuar para que la sociedad conozca de mejor modo el problema y sobre todo pueden urgir a que la sociedad presione para encontrar soluciones a temas específicos.

En este caso un tema específico que tiene que ver con la relación entre política y dinero, ya que durante la campaña electoral quien va a representar el interés del ciudadano ya está teniendo una relación con el dinero, es aquel que establece durante la campaña electoral el conocimiento o desconocimiento, el buen o mal uso de esos recursos, de dónde vienen, cómo se usan, etcétera. De lo que se trata es que los dirigentes políticos den cuenta del origen y del destino de esos fondos. Desde el año 1925, Argentina produjo más de cien normas entre leyes, decretos y proyectos de leyes referidos al tema del financiamiento de los partidos políticos. Yo no voy a entrar en eso, no soy especialista y hay excelentes trabajos muy exhaustivos publicados sobre este tema. Pero en todo caso, la legislación argentina establece una combinación entre financiamiento público, a través de lo que es el fondo partidario permanente que administra el Ministerio del Interior, y las contribuciones y los aportes privados. Simplificando, yo voy a decir que la mayor debilidad de estas normas puede ubicarse en tres asuntos centrales. Primero, los órganos encargados de su regulación, tanto el Ministerio del Interior como la justicia electoral, tienen además de éste otros cometidos, o en todo caso su principal cometido es otro y ésta es una tarea lateral. Dejo para la reflexión de cada uno cuáles son los niveles de autonomía que poseen estos dos órganos que tienen bajo su cargo la responsabilidad del financiamiento de los partidos. El segundo asunto es el incumplimiento sistemático de las leyes que regulan globalmente el financiamiento y, el tercero, la falta de aplicación de sanciones, es decir, la impunidad a las transgresiones que se producen en esa ley.

Las características de las disposiciones que regulan tanto el financiamiento público como el privado tienden a resguardar dos principios importantes: la igualdad de oportunidades y la independencia de las organizaciones partidarias que compiten en las elecciones o que actúan en la vida pública. Los proyectos formulados posteriormente son muchos y han sido en algunos casos ampliamente debatidos, pero ninguno tuvo nunca la fuerza suficiente como para tomar distancia de los otros, a pesar de que provienen de todo el espectro partidario. Estos proyectos tienden a mejorar esos principios e incorporan detalles nuevos, pero ninguno contempla el problema del sistemático incumplimiento o de los mecanismos de sanción.

En concordancia con lo que se planteó en el panel que escuchamos más temprano, creo que todos entendemos que no estoy planteando el problema del incumplimiento y de la sanción en forma aislada, sino que se trata de (voy a hacer una traducción

mala) “empoderizar” la ley. Es decir, es una ley que no tiene ningún tipo de fuerza y existe simplemente en un nivel virtual. ¿Cuáles son los principales obstáculos para superar esta situación? Voy a mencionar seis. Primero, no existe un órgano independiente del Gobierno que tenga a su cargo la organización del proceso electoral y el control de la actuación de los partidos políticos; que tenga mecanismos establecidos que garanticen la transparencia de la información que, por su propia función, son muy importantes.

Segundo, hay una enorme dificultad, sobre todo en el caso del Ministerio del Interior, para obtener información sobre la manera en que se distribuyen los tiempos y los fondos del fondo partidario permanente entre los partidos que participan en la contienda electoral. Las investigaciones que se han realizado, algunas de las cuales están publicadas, siempre hacen un cálculo estimado de los fondos oficiales recibidos por los partidos por no disponer de la información exacta.

En tercer lugar, ninguno de estos dos órganos establece ni tiene una política comunicacional para dar a conocer su actividad ni tampoco el grado de cumplimiento que los partidos políticos hacen de las normas que regulan la actividad de su cargo.

En cuarto lugar, la justicia electoral, que es la encargada de recibir los balances anuales de los partidos políticos, carece de peritos contables que los analicen, por lo tanto ésta se limita a recibirlos y archivarlos.

En quinto lugar, no es visible la preocupación de los legisladores por tomar alguna medida para que haya cumplimiento de la ley, más bien reiteran modificaciones y proyectos de modificación que definitivamente no tienen en cuenta esta realidad. Y finalmente, un punto que me parece muy importante, hay una baja demanda de la sociedad por mayor transparencia en este campo. Si bien ha aumentado de manera enorme el grado de preocupación social por el problema de la corrupción pareciera que en el caso del mal uso de los fondos para las campañas políticas, los ciudadanos no terminamos de identificar quiénes son los damnificados o las víctimas de este mal uso de los mismos.

Voy a pasar a la propuesta de Poder Ciudadano; es muy cortita, les pido unos segundos si es que me paso. Solamente nosotros estamos trabajando sobre el tema y quisiera decir que Poder Ciudadano plantea que se trata de un problema cuya solución no es posible lograr a corto plazo, y que sólo se lograría si modificamos las reglas de juego para que la sociedad eleve el piso de tolerancia. Es decir, la sociedad es altamente tolerante a este problema. Y podríamos decir que si esperamos que sea menos tolerante a este incumplimiento sistemático de la legislación, eso no va a suceder nunca o que sucederá en un plazo demasiado largo. Nosotros estamos diseñando pasos muy pequeños pero quizás viables que podrían significar el comienzo de la modificación de este comportamiento por parte de los diferentes actores. El objetivo es muy simple: conocer los montos que se gastan en las campañas políticas y tratar de identificar su origen; en todo caso, si no se identifican los orígenes señalar las grandes diferencias entre una cifra y otra.

En primer lugar, exigir la publicidad de la información relativa a la distribución y uso del fondo partidario permanente, y reclamar de los partidos políticos información detallada sobre ese fondo partidario permanente. También reclamar de los partidos políticos información detallada sobre modalidades y plazos en que han informado a las dependencias correspondientes sobre el movimiento de fondos y su organización.

Luego, contabilizar y hacer público el gasto estimado de cada partido en las campañas electorales y comparar el gasto con los ingresos de origen conocido, señalando si existieran discordancias. Asimismo, promover un debate que permita establecer algunos parámetros para evaluar cuáles son los niveles de utilización de los mismos que hacen quienes ocupan cargos públicos al momento de la campaña electoral, sea a niveles ejecutivos o legislativos, que proporcionan indudables ventajas o beneficios en detrimento de la igualdad de oportunidades de los contendientes.

Además, continuar trabajando como lo estamos haciendo para concertar con todas las fuerzas políticas y los principales protagonistas de las campañas publicitarias, medios de comunicación, encuestadores y empresarios, es decir los mecanismos que podrían otorgar un nivel un poco más alto de transparencia al manejo de los recursos. Y finalmente desarrollar acciones variadas de tipo educativo para lograr que la ciudadanía demande mayor transparencia en el manejo de los fondos y convierta a la conducta política ética en una variable electoral.

## PREGUNTAS Y RESPUESTAS

MODERADORA: ADRIANA DE LA TORRE, SECRETARIA, ASOCIACIÓN CONCIENCIA

Mientras ustedes preparan las preguntas, yo quiero hacer una pequeña reflexión. Conciencia, que trabaja para una democracia participativa y lo hace desde hace quince años, está presente en este seminario que justamente se llama “Transparencia y Gobernabilidad” y es un nombre que nos convoca inmediatamente a la palabra ética, palabra que salió de ustedes, el público, y que demuestra el civismo y la participación en estos encuentros. Afortunadamente la palabra ética ha salido de los diccionarios y ha empezado a ser televisada, impresa, grabada e incluida en todos los discursos. Eso ya es una cosa importante, y en Conciencia lo que pretendemos es justamente promover comportamientos éticos dentro del ámbito de la ciudadanía, en los poderes del estado, en la sociedad, en la educación, para tener una comunidad a la que estamos aspirando. Y creo que si lo logramos con este tipo de encuentros, el esfuerzo está hecho y vale la pena. Gracias.

Bueno, tenemos acá la primer pregunta, para el Dr. Valdivieso: ¿Podría usted comentar sobre los efectos de la veeduría ciudadana, que hizo el seguimiento de la investigación que realizó el congreso colombiano sobre la responsabilidad del presidente Samper?

DR. VALDIVIESO

Se realizó una veeduría alrededor de la cual se presentaron algunos informes en los medios de comunicación, escritos principalmente, pero sin mayor impacto en ningún sentido, sin mayor impacto en la propia actuación del Congreso. Me parece que no creó una sensibilización importante en la opinión. Parece que uno de los grandes temas de todos los sucesos alrededor de la vida política y de la democracia es esa falta de sensibilización que producen los mecanismos de origen ciudadano. Ese espíritu que animó a la reforma constitucional del '91, y esa idea de una democracia de participación, aún en Colombia está más en los enunciados que en la práctica. Se hicieron los esfuerzos, pero debo decirles que no se notó su efecto ni su impacto y por eso estos mecanismos debieran avanzar alrededor de muchos procesos como los que se acaban de mencionar. Yo diría que en Colombia tendríamos que acudir a una jornada de formación y de capacitación en lo político, que nos está haciendo falta.

MODERADORA

Para el Dr. Valdivieso también. ¿Qué porcentaje de la población colombiana cree usted que apoya a los gobernantes que realmente quieren erradicar la droga?

DR. VALDIVIESO

En Colombia el tema de la droga, como lo mencioné, ha venido afectándonos por más de tres décadas y hemos pasado por momentos de enorme dificultad. Yo creo, como decía la conclusión de esa visión de etapas de cómo el fenómeno ha avanzado, que se han presentado cambios substanciales. Me parece que en estos momentos la posición de la sociedad colombiana en general es muy distinta. Yo les quiero recordar a ustedes dos manifestaciones. Desde el punto de vista de la actitud del ciudadano común y corriente, asiste hoy a un evento social en el cual pueda advertir la presencia de una persona vinculada a estas actividades, encontramos que reacciona, y en mi opinión positivamente; esa persona hoy abandona el lugar argumentando que ahí está una persona que tiene esas relaciones y esos vínculos. Está produciéndose un rechazo social importante.

También, como lo hemos visto en muchos casos, se ha llegado a situaciones en las cuales hay un rechazo que antes no se presentaba con respecto a las personas que tienen esos vínculos y esos nexos. Hablemos de una situación que se presentó en Colombia en los últimos años: los niños, hijos o familiares de personas vinculadas a la droga. En el pasado tenían las puertas abiertas en cualquier establecimiento educativo, estoy hablando de niños de tres, cuatro, cinco, seis años de edad. Hoy hasta esa situación demuestra una prevención muy grande. Por eso debo decirles que ese rechazo se traduce en un mayor apoyo a las personas que enfrentan de manera decidida el tema de la droga y el narcotráfico. Yo creo que estamos en una situación muy distinta, como decía y vuelvo a resaltarlo, ya no se ve de una manera despreocupada o desprendida el tema, ahora se les considera como una verdadera amenaza. Esto es el comienzo para que se confronte de la manera debida un fenómeno

que tanto nos ha afectado. Mientras no se vea como una amenaza, no podrá actuarse enfrentándolo.

MODERADORA

Para Patricia Valdez. ¿Qué porcentaje de votos necesita un partido para acceder a los fondos para la campaña política de la próxima elección si no llega a recibir nada?, y a su vez también dice, ¿se pueden conocer los fondos del partido Justicialista para las campañas?

LIC. VALDEZ

En la primera pregunta yo entiendo que -quizá no está bien redactada- los partidos sólo pueden acceder a los fondos si conservan un porcentaje que si no me equivoco es del dos por ciento en la última elección válida. Sólo en ese caso son posibles de ser beneficiarios del Fondo Partidario Permanente. Lo que suceda como resultado electoral de la elección en que participan, actuará por supuesto para la elección siguiente. En el caso de los fondos del Partido Justicialista, sea el Partido Justicialista o cualquier otro partido que ocupe una responsabilidad de gobierno, justamente lo planteé al final, no existen, y no hay mucho que dar sobre el tema, algunos parámetros que permitan establecer una conducta aceptable para quienes ocupan cargos ejecutivos, o incluso también los legislativos. Pero en el caso de los ejecutivos, éstos tienen mayor disponibilidad, por supuesto de medios y de propaganda; llevan una ventaja ostensible en relación a los otros candidatos. Ese es un tema que realmente no se ha trabajado de manera sistemática, y que quizás el Dr. Simon de Common Cause tenga algún tipo de criterio que se haya trabajado en Estados Unidos para eso. Nosotros además tenemos un problema básico, que es un problema de disposición de información, no hay información disponible. Como sabemos nuestra democracia es substancialmente opaca. La transparencia requiere de varios pasos, y requiere sobre todo poner voluntad política, y después de algunos medios para que se pueda acceder, como en el caso de Mendoza y de otros ejemplos.

MODERADORA

Para el Dr. Donald Simon: ¿Common Cause tiene la posibilidad de solicitar la revocatoria del poder cuando el congresista no satisface las demandas sociales de la comunidad?; y ¿cómo hacer para captar miembros en Common Cause?

DR. SIMON

En cuanto a la primera pregunta, no existe la posibilidad de revocar a un parlamentario de su cargo. El mecanismo es simplemente que la ciudadanía no lo reelija si no está satisfecha con las posiciones que adopta. Nosotros, como dije, no apoyamos o rechazamos a candidatos, de modo que no participamos en las campañas políticas, y no exhortaríamos a nuestros miembros ni a nadie a que votara en contra de un candidato determinado, pero como les dije sí hablamos públicamente de la reforma política. Lo hacemos con la esperanza de que el tema cobre importancia en

el análisis del votante, para cuando éste decida por quién votar en las próximas elecciones.

En cuanto a la segunda pregunta, en general captamos a nuestros miembros por medio de lo que denominamos correo directo. En otras palabras, enviamos cartas al público en general incluyendo información sobre quiénes somos y qué hacemos, e invitamos a la gente a sumarse a Common Cause. Esta es la forma más importante de captar miembros, y captamos entre cincuenta y sesenta mil miembros nuevos por año. También perdemos miembros todos los años, ya sea porque la gente no renueva su membresía o porque fallecen. Por lo tanto, a fin de mantener nuestro nivel de socios en alrededor de un cuarto de millón de personas, nos vemos obligados constantemente a captar nuevos miembros, lo cual se hace por correo.

MODERADORA

Dr. Valdivieso, le voy a hacer dos preguntas. ¿Cuáles son los indicios de la instalación del dinero del tráfico de drogas en el poder?, y ¿podría decirnos si hay algún proyecto para erradicar las tierras, las plantaciones y los cultivos de la droga?

DR. VALDIVIESO

Sí, los indicios saltan a la vista cuando por ejemplo, en las legislaciones que protegen los intereses de las personas dedicadas a estas actividades, hay una tendencia a su favorecimiento. Esto en Colombia apareció muy claro hace ya varios años: se proponían y se tramitaban normas en las que aparecía ese tratamiento que beneficiaba la actividad, así como consecuencias penales, en términos de sanciones, absolutamente desproporcionadas con relación al impacto social de esa actividad. Se proponían normas que no se referían a la posibilidad de incautar y de disponer de los bienes de ilícita procedencia, y aparecía una tendencia en forma reiterada a obviar las consecuencias de procesos judiciales en curso. En los últimos años, de no haber sido por la sociedad y por los medios de comunicación que lo advertían públicamente, probablemente se hubiera llegado a normas totalmente inconvenientes.

En cuanto al tema de los cultivos en Colombia se ha propuesto una acción de sustitución. Desafortunadamente, no ha habido posibilidad de obtener recursos y sobre todo de lograr una mayor vinculación entre todas las entidades del sector; tampoco la apropiación de otros medios financieros para que no sólo se trate de sustituir el cultivo si no que se apliquen esfuerzos a la construcción de vías y de obras de infraestructura para asegurar la comercialización de los productos alternativos. Hay un problema social muy grande, hay toda una situación que se ha venido generando a través de una forma de vida que la cultura del narcotráfico ha ido creando en muchas zonas del país, en donde inclusive la vinculación de ciertos niveles del narcotráfico con algunas manifestaciones guerrilleras ha establecido dificultades aún mayores para enfrentarlas. Es decir, el programa no ha sido fácil; sin embargo, en la medida en que se comienza en Colombia a tener una mayor claridad sobre lo que representa la droga, van disminuyendo las posibilidades de que el fenómeno siga aumentando. Yo pienso que hemos llegado en Colombia a un momento en el cual,

probablemente, si se continúan los esfuerzos en la dirección correcta, mejoraremos en forma substancial, saliendo de un problema, de una dificultad, que ha estado en Colombia durante mucho tiempo. Por eso el escenario de la acción contra las drogas requiere de persistencia, consistencia y decisión.

MODERADORA

Para la Dra. Valdez: ¿Existe un seguimiento de los fondos que se le adjudican a los partidos políticos, un seguimiento comunal, y se verifica el uso de ese dinero en las campañas políticas? Y en el caso de enriquecimiento ilícito del prófugo señor Pico, ¿pudo haber sido evitado por Poder Ciudadano, que obstáculos tuvieron en este caso?

LIC. VALDEZ

Sobre si existe verificación del uso de los recursos, justamente no; es decir, hay una entidad que es la justicia electoral ante la cual los partidos políticos deben presentar, anualmente y sesenta días después de cada proceso electoral, las cuentas partidarias. Esto se produce a veces, no se produce en la mayoría de los casos. No hay comunicación pública de quién no lo ha presentado y sobre todo no hay ninguna sanción para la organización partidaria que no lo haga. En el caso de los balances que sí están presentados, nosotros hemos visto esos balances y son cuentas que creo tienen un grado de complejidad menor que aquellas que cualquiera de ustedes o yo llevamos para manejar los ingresos y egresos de una familia. En síntesis, podemos decir que no hay ningún seguimiento ni público ni privado. Hay algunas investigaciones de académicos, que se han hecho para demostrar la ineficiencia del sistema de control, que dan muestra de las incoherencias de los números.

En cuanto a la segunda, creo que no tenemos ninguna capacidad de evitar que Pico esté prófugo. No recuerdo en que época fue elegido Pico como concejal, pero nosotros no habíamos hecho todavía el banco de datos a nivel municipal. Lo hicimos por primera vez para la Asamblea Estatuyente que definiría el estatuto de la Universidad Autónoma de Buenos Aires y cuando elegimos por primera vez Intendente. O sea que tampoco tenemos en nuestra base de datos de políticos los antecedentes de Pico. Lo que sí, me señalaban en el momento del intermedio, quizás sería interesante rastrear las actas del Concejo Deliberante donde se hicieron sucesivas votaciones en favor de los códigos de excepción y ver quiénes acompañaron el voto del concejal Pico para que viéramos si están incluidos de algún modo en los procesos judiciales que se siguen. Pero en realidad no he seguido tan de cerca el tema.

MODERADORA

Una pregunta para el Dr. Simon. ¿Cuál o cuáles son los resultados obtenidos efectivamente por su organización en veinte años?

DR. SIMON

Common Cause ha trabajado en una serie de leyes de reforma que se han sancionado durante la vida de la organización. En la década de 1970 hubo un escándalo importante durante la campaña de reelección del presidente Nixon. El escándalo de Watergate desencadenó una ola de reformas en los Estados Unidos: Common Cause ya estaba trabajando en ese ámbito. Nuestra labor tenía que ver con la reforma de las leyes que regulan el dinero en el proceso político y están vigentes en Estados Unidos en la actualidad, con el fin de limitar el origen y el monto del dinero. Esas reglas fueron aprobadas en 1974, funcionaron bien durante algunos años, pero se han debilitado considerablemente debido a escapatorias y falta de control en su aplicación, por lo cual necesitamos una nueva legislación.

Además de esta reforma, se aprobó una ley denominada "*Government of the Sunshine Act*" que estipula que los organismos federales deben reunirse públicamente. También la Ley del Derecho a la Información, que establece el acceso del público a los documentos del gobierno. La Ley de Ética y Gobierno de 1978 estableció códigos de conducta y reglas sobre el conflicto de interés, además de la divulgación financiera de los funcionarios públicos. La Ley del Fiscal Independiente estipula el nombramiento de un fiscal independiente, fuera del control del procurador general, en casos de sospecha de desafuero por parte del Presidente, el Vicepresidente o altos funcionarios. Estas fueron las principales legislaciones en las que trabajó Common Cause en la era posterior a Watergate.

Más recientemente, trabajamos para conseguir la sanción de nuevas reglamentaciones, y lo logramos, sobre los regalos que pueden recibir los legisladores de los *lobbyists*; y la sanción de una ley de divulgación de amplio alcance que estipula que un *lobbyist* profesional que trabaja en el Congreso debe estar inscrito en el gobierno e informar para quién trabaja y cuánto dinero gasta para ejercer influencia en las acciones del Estado. Lo anterior es sólo un breve resumen de la legislación más destacada en que hemos trabajado y que ha llegado a buen término.

MODERADORA

Bueno, acá hay una pregunta dirigida a quien quiera contestar en el panel: ¿Qué país o países consideran ustedes que han logrado resolver de modo satisfactorio el problema del financiamiento de las campañas políticas y a qué lo atribuyen? Lo pueden contestar todos o el que quiera.

DR SIMON

Le diría que no le puedo responder porque no conozco acabadamente los sistemas en otros países. Si conozco una reforma muy importante que ha sido adoptada en muchos países europeos aunque Estados Unidos no la ha incorporado. Se trata de ceder espacios televisivos en forma gratuita a los candidatos políticos para que se dirijan al público, lo cual controla un poco el costo de la campaña. Ello es común en muchos países aunque, como les dije, no se practica en Estados Unidos.



MODERADORA

Bueno, yo le puedo contestar que en la Argentina se hace eso; se le da un tiempo a todos los partidos cuando está llegando el período electoral para que expongan sus propuestas.

LIC. VALDEZ

Quizás es importante destacar que aquella disposición inventada para evitar la comisión de ilícitos es rápidamente seguida de una forma nueva de eludir esa norma, y eso se ve en todos los países. Y también que hay algunos tipos de normas que realmente parecieran más realistas, que son aquellas que acotan y ponen límites en los tiempos de las campañas o en los tiempos de televisión, pero sobre todo en la duración de las campañas o en los medios que pueden utilizarse para difundir las ideas. Sin embargo yo diría que, por ejemplo, en los países como los Estados Unidos este tipo de limitaciones rápidamente serían acusadas de inconstitucionales por no permitir la libre expresión y hasta existen casos que son llevados a la Suprema Corte. Entonces, cuando uno encuentra este tipo de limitaciones que parecen las más realistas para frenar un poco esa pugna, sobre todo para la aparición pública y televisiva, siempre habrá quienes estén a favor de un 'free speech' absoluto y total para hacer caer ese tipo de limitaciones. Es francamente muy difícil, y no sólo porque no estamos en capacidad de modificar la institucionalidad política, sino también porque creemos que sólo la demanda social elevada por la transparencia puede ser eficaz. Creemos que también es importante transformar a la ética y al buen uso de los recursos en variables electorales; es la única forma, es decir, de la sociedad viene el proclamo.

---

*Es importante transformar a la ética y al buen uso de los recursos en variables electorales; de la sociedad viene el proclamo.*

---

MODERADORA

Bueno, no es una pregunta porque es un poquito extensa, la voy a leer: "Más allá de un control de los fondos de campañas electorales, creo que lo más importante es analizar los fondos utilizados en las campañas internas cuyo destino y control no provienen de fondos gubernamentales. Por su parte, en un estudio realizado personalmente, la DGI formalmente manifestó su deseo de no meterse en este tema".

LIC. VALDEZ

Perdonen, sólo quiero hacer una acotación: quiero decir que los partidos políticos no sólo reciben dinero para las campañas políticas, sino que también reciben dinero de manera periódica y habitual, es decir tienen una cantidad estipulada en el fondo partidario permanente. La otra cosa que es consensuada entre los dirigentes de los partidos políticos, es que no sólo hay uso de fondos de origen desconocido en las campañas electorales, sino que hay también mal uso al interior de los partidos

políticos, o sea fondos destinados a la actividad partidaria que son usados con fines estrictamente personales.

MODERADORA

A continuación entonces harán un análisis el Dr. Santiago Canton y el Dr. Daniel Sabsay.

DR. SANTIAGO CANTON, DIRECTOR DE PROGRAMAS PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, NATIONAL DEMOCRATIC INSTITUTE FOR INTERNATIONAL AFFAIRS

El Dr. Moreno Ocampo comenzó hablando de la importancia que tiene hoy en día el tema de la corrupción, importancia que no tenía hace cinco años atrás; que hoy en día es posible juntar a la gente, incluyendo al Banco Mundial y a otras entidades de la sociedad civil para discutir el tema de la corrupción. Y es completamente cierto, esto se da a nivel regional, se da en todos los países, no únicamente en América Latina sino en todo el mundo. De pronto el tema de la corrupción es el tema fundamental, lo está tratando el Banco Mundial, lo está tratando el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo, al mismo tiempo que innumerable cantidad de organismos internacionales en todo el mundo, se han creado instituciones como Transparencia Internacional, en fin. Es un tema que realmente abarca la atención de toda la sociedad. ¿Por qué el tema de la corrupción ha alcanzado repentinamente el nivel que tiene hoy en día? Creo que es un poco la pregunta que quisiera tratar de responder. En primer lugar, obviamente creo que lo más lógico de responder es que es un tema que afecta directamente el bolsillo del ciudadano y eso es una realidad que es imposible discutir, y creo que ése es el motivo principal por el que el tema de la corrupción hoy en día está en primer plano.

Eso siempre ha sido igual y no es ninguna novedad; siempre la corrupción ha afectado directamente al ciudadano. ¿Por qué hoy en día tiene mayor importancia que en el pasado? Yo creo importante analizar un poco qué es lo que ha sucedido en los últimos años, aquí me refiero específicamente a América Latina, para poder entender por qué hoy el tema de la corrupción tiene la importancia que tiene. Si hacemos un estudio de lo que ha pasado en la región en los últimos años, vemos casos muy importantes en los cuales la corrupción ha puesto en duda la estabilidad institucional de varios países de América Latina. El tema de México probablemente es uno de los más conocidos con el caso de Carlos Salinas de Gortari, de alguna manera auto-exiliado, con el hermano detenido, acusado de haber robado millones de dólares. También podemos recordar el caso de Alan García exiliado del Perú; no puede entrar al Perú por casos de corrupción. Recientemente podemos mencionar el caso de Bucaram en Ecuador. También podemos remontarnos al caso de Color De Mello en Brasil: el caso típico del individuo que entra en política criticando a los políticos y termina siendo castigado por los mismos motivos que él criticaba. El caso de Carlos Andrés Pérez en Venezuela, y acabamos de ver el caso de Colombia por parte del ex-Fiscal Valdivieso.

O sea, en la región ya nombramos siete países nada más y estamos hablando del primer nivel de dirigentes; estamos hablando de lo que es la punta del iceberg, o sea que de ahí para abajo podemos sospechar con mucha certeza que los actos de corrupción son mucho mayores. Indudablemente el tema de la corrupción, por la inestabilidad que está causando en la región, ha alcanzado hoy en día una importancia que no tenía con anterioridad. De alguna manera creo que la amenaza principal a la democracia en América Latina es la corrupción. También podemos decir en cierto modo, mirando el vaso medio lleno en lugar de medio vacío, que ha sido positivo. Estos actos de corrupción no han logrado poner fin al proceso democrático y de alguna manera se puede decir que inclusive han llegado a fortalecerlo. Pero tampoco hay que correr riesgos, el hilo siempre se corta por la parte más fina y yo creo que nunca es bueno tener este tipo de eventos en América Latina y en algunos casos, como fue el de Ecuador, el proceso quebró el proceso democrático.

Creo que hay varios pilares, no quiero entrar en un análisis de lo que es la democracia, pero sí hay varios pilares en la democracia que son fundamentales y que deben estar en su lugar. Los tradicionales que siempre hemos oído: división de poderes, un poder judicial independiente, un poder legislativo que funcione, un poder ejecutivo idóneo, en fin. Y otros, de alguna manera tradicionales, pero que están hoy en día teniendo mayor importancia y creo que son principalmente dos. En primer lugar, el rol que tienen que cumplir los partidos políticos en un sistema democrático; y en segundo lugar, una sociedad civil que hoy en día está nuevamente alcanzando una importancia que no tenía con anterioridad. Creo que esos dos pilares, partidos políticos y sociedad civil, son claves para atender y tratar de resolver el problema de la corrupción. A los partidos políticos, y no quiero entrar en una cantidad de encuestas que se han hecho en los últimos años con respecto a los líderes políticos y a la imagen que tienen, la gente los ve como la principal fuente de corrupción. Esa es la realidad en todo el hemisferio y los números dan que hasta un 90 por ciento de la gente piensa que los líderes políticos son corruptos. Y son, como habíamos visto anteriormente, uno de los principales motivos de corrupción de los partidos políticos en cuanto al financiamiento de las campañas, que es el momento principal en donde todos los partidos se ponen en funcionamiento.

Entonces, de alguna manera los partidos políticos tienen que transformarse de fuente de corrupción, como se les percibe o son hoy en día, en agentes de cambio. Tienen que ser ellos los canales naturales para poder revertir la actual situación, tienen que retomar de alguna manera esa iniciativa que tuvieron en el pasado en muchos países de la región para el retorno de la democracia; tienen que retomar ahora para atacar una de las amenazas principales que tiene la democracia en la región que es la corrupción. Asimismo, creo que es fundamental el papel que la sociedad civil está tomando lentamente, de algún modo, un poco dormida. Creo que la sociedad civil

---

*Entonces, los partidos políticos tienen que transformarse de fuente de corrupción, como se les percibe o son hoy en día, en agentes de cambio.*

---

tiene un papel fundamental en evitar la corrupción y también tiene que transformarse en agente de cambio, tiene que pasar de una actitud meramente participativa, en forma muy pasiva, que tiene la sociedad civil en América Latina, a una participación mucho más activa. Tiene que pasar de una mera participación en las elecciones y referendos, a una participación más activa. La frase que se usa en inglés es 'engagement', que yo lo traduciría como una especie de compromiso.

La participación de la sociedad civil tiene que ser una participación mucho más activa y ahí es donde tiene que intervenir, como es el caso de Conciencia, de Poder Ciudadano, de Common Cause en Estados Unidos; evitando los actos de corrupción que se están dando. Y creo que de alguna manera eso es, ya para terminar, lo que yo quisiera rescatar de las presentaciones de esta tarde. Es algo muy simple pero no por simple, a mi modo de ver, deja de ser importantísimo: que es posible crear, ya sea a través de la sociedad civil y en mi modo de ver en algunos casos trabajando con los partidos políticos, mecanismos de gestión para evitar la corrupción. Cambiaría la palabra, no sería evitar sino disminuir la corrupción; la corrupción ha existido siempre. No sé si es la profesión más vieja, creo que otra tiene ese título, pero indudablemente es una de las cosas que desde el inicio de la humanidad más ha estado con nosotros y va a seguir estando. Es imposible erradicar la corrupción, pero es posible disminuirla y para eso es importante crear estos mecanismos de gestión que hoy, como hemos oído hablar, se han implementado de manera exitosa en distintos lugares.

Finalmente, el objetivo del Instituto Nacional Demócrata, al que yo represento, es trabajar en esta área. La idea sería tratar de identificar casos como éstos que se presentaron el día de hoy, que se estén presentando en toda la región en otros países, y darlos a conocer para que se puedan duplicar en otras circunstancias. Eso es todo y nuevamente muchísimas gracias por su atención.

---

#### MODERADORA

---

Bueno finalmente invitamos al Dr. Daniel Sabsay a que nos haga una evaluación y cierre de la jornada.

---

#### DR. DANIEL SABSAY, ANALISTA POLÍTICO

---

Bueno, trataré de ser breve, muchas gracias por esta invitación y por haberme puesto al final de esta jornada. En realidad, de todo lo dicho yo volvería al concepto de democracia, que es lo que nos falta en las jóvenes democracias en vías de transición y que no terminan de transitar. Eso es lo curioso, no se terminan de consolidar al menos, estamos como transitando, y en algunos casos como en el tema de la corrupción, al menos en lo que respecta a nuestro país, estamos involucionando. Nos acabamos de enterar, gracias a un estudio de Transparency International, que estamos en el puesto once de arriba para abajo en el pelotón de los países más

corruptos de América Latina. Evidentemente el tema del control aquí fracasa, y si observamos la esencia del estado de derecho, uno de sus principios fundamentales, uno de los grandes inventos del siglo dieciocho, fue el principio de la separación de poderes. No se perseguía en realidad la idea de una división funcional de las facultades gubernamentales, no darle a éste lo que esté más cercano a este tipo de facultades y así sucesivamente. La gran idea que surge, sobre todo de la concepción de Montesquieu, era detener al poder, y para detenerlo era necesario dividirlo, y entregar a cada uno de los órganos en los cuales se dividía el poder una porción del control sobre los otros y así sucesivamente. Esta era la gran posibilidad de impedir que el poder corrompiera absolutamente. Es decir, parafraseando lo que decía Lord Acton, que el poder corrompe y que el poder absoluto corrompe absolutamente.

¿Qué ha pasado en nuestros países de América Latina? Bueno, hemos conseguido algo muy importante a mi modo de ver, que es el haber concluido ese largo periodo en el que la legitimidad para gobernar era como un péndulo, cuando en algunas épocas pensábamos que la clave eran la fuerza, el hombre salvador o la pasión personalista y en otras épocas nos enamorábamos de la razón y creíamos en la democracia. Hoy creo que tenemos la gran ventaja de que la gran mayoría de todos nosotros no tenemos esa suerte de pensamiento pendular sino que estamos convencidos de que, a pesar de los defectos del sistema democrático, éste es el mejor de todos y la única legitimidad es la democrática. Sin embargo, en el interior de la democracia el elemento del control falla enormemente, aún desde la pauta de la división de los poderes. La voracidad del poder ejecutivo argentino pareciera no tener límites. Vivimos a diario una manía de legislar por decreto y de interferir en las funciones judiciales, que a través de una especie de bombardeo recibimos por los medios. Y no lo digo en sentido negativo por parte de ellos sino en lo negativa que es la realidad, observamos cómo se ha debilitado una de las pautas fundamentales de la democracia, que es la existencia de una justicia fuerte e independiente.

Si nosotros miramos esto desde la lupa del control de las finanzas públicas, yo creo que hay dos caminos hacia los cuales tenemos que encaminar nuestra labor. Uno es, evidentemente, el camino de la dinámica de los actores políticos; me parece excelente todo lo que se ha recomendado aquí en relación al devenir ciudadano y a la participación del control. Y por el otro lado, hay que decir que son muy necesarias las reformas institucionales; yo no creo que las normas y las reglas de por sí sean una cuestión 'baladi'. Existe como una dialéctica entre normas y comportamientos. Unas se corresponden con los otros y así sucesivamente. Gracias.



*Apéndice I*

**AGENDA**



PODER CIUDADANO

**Fecha de realización:** 5 de agosto de 1997 de 13:30 a 19:45 horas.

**Lugar:** Auditorio de la Biblioteca Nacional, Agüero 2502, 1º piso, Buenos Aires.

**Organiza:** Banco Mundial, Asociación Conciencia y Fundación Poder Ciudadano.

**Auspicia:** National Democratic Institute, Auditoría General de la Nación, el Diario La Nación, la Asociación de Protectores de la Biblioteca Nacional y la Embajada de los Estados Unidos de América.

## PROGRAMA

13:30 **Inscripción**

14:00 **Acto de Apertura.** Presentación a cargo del Banco Mundial, Asociación Conciencia y la Fundación Poder Ciudadano.

14:30 **Primer Panel:** "El control del gasto en salud pública".

**Expositores invitados:** Dr. JOSE LEONARDO DAVID, Subsecretario de Salud de la Prov. de Mendoza, Lic. AMANDA RUBILAR, Subsecretaria de Salud del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

**Expositores invitados:** Dr. ENRIQUE PAIXAO, Auditoría General de la Nación; Sr. JOHN H. MATHER M.D., Assistant Inspector General, Departamento para Asuntos de Veteranos de los Estados Unidos.

**Coordinación:** Fundación Poder Ciudadano: Dr. LUIS MORENO OCAMPO.

16:30 a 16:45 **Análisis evaluativo del panel:** Sra. MAGDALENA RUIZ GUIÑAZU y Dr. RAFAEL DI TELLA.

16:45 a 17:00 **Preguntas**

17:00 a 17:15 **Café**

17:15 a 18:45 **Segundo Panel:** "El control del gasto en las campañas políticas".

**Expositores principales:** Sr. DONALD SIMON, Vicepresidente de Common Cause, Estados Unidos; Sr. ALFONSO VALDIVIESO, ex Fiscal General de Colombia.



**Expositores invitados:** Lic. PATRICIA VALDEZ, Programa Poder Ciudadano sobre control de gastos en campañas políticas.

**Coordinación:** Asociación Conciencia: Dras. AMALIA MATTIO Y ADRIANA DE LA TORRE.

18:45 a 19:00 **Preguntas**

19:00 a 19:15 **Encuesta a participantes**

19:15 a 19:45 **Panel de Cierre:** Análisis del Panel y evaluación de la Jornada a cargo de los Dres. DANIEL SABSAY y SANTIAGO A. CANTON.



*Apéndice II*

**TRANSPARENCIAS USADAS  
POR LIC. AMANDA RUBILAR**

Tabla 1 - PLACAS 35 mm. x 43 mm.						
HOSPITAL	\$ MAX.	CANT.	MES COM.	MARCA	PROVEED.	MODAL.
1	129,00	30 cajas	Dic-96	3M	EMISION	DTO.69
2	141,50	30 cajas	Nov-96	3M	DIPLAX	DTO.69
3	116,00	2 cajas	Nov-96	3M	EMISION	C.D.
4	114,00	8 cajas	Dic-96	FUJI	EKIPOS	DTO.69
5	120,00	6 cajas	Feb-97	AGFA	H.TORENA	C.E.
6	124,00	30 cajas	Feb-97	AGFA	H.TORENA	DTO.69
7	133,592	30 cajas	Nov-96	KODAK	MED.SUPPLIES	C.Dir.
8	106,00	70 cajas	Dic-96	3M	MACOR	DTO.69
9	105,35	70 cajas	Nov-96	3M	EMISION	DTO.69
10	114,00	20 cajas	Feb-97	3M	MACOR	DTO.69
11	115,00	40 cajas	Ene-97	AGFA	H.TORENA	DTO.69
12	111,60	11 cajas	Ene-97	3M	MACOR	DTO.69
13	121,00	5 cajas	Dic-96	AGFA	H.TORENA	DTO.69
14	123,00	32 cajas	Ene-97	3M	EMISION	DTO.69
15	134,25	30 cajas	Dic-96	KODAK	SERVI-MEDIC.	DTO.69
16	111,99	48 cajas	Nov-96	3M	EMISION	DTO.69

**Glosario**

C.D. Mostrador

L. Pub Licitación Pública

C. Dir Contratación Directa C. E. Cuenta Especial

L.P. Licitación Privada Dto. 69 Decreto 69

§ MIN.	CANT.	MES COM.	MARCA	PROVEED.	MODAL.	MAY/MEN.	DIF. PCIO.
110	30 cajas	Ene-97	3M	EMISION	DTO.69	0,00%	0,00
120,00	30 cajas	Ene-97	3M	EMISION	DTO.69	-16,19%	-21,50
116,00	2 cajas	Nov-96	3M	EMISION	C.D.	0,00%	0,00
114,00	8 cajas	Dic-96	FUJI	EKIPOS	DTO.69	0,00%	0,00
107,50	6 cajas	Mar-97	KONIKA	BHAURAC	C.E.	-10,42%	-12,50
116,00	14 cajas	Nov-96	KODAK	PROMED	DTO.69	6,90%	8,00
116,980	14 cajas	Feb-97	AGFA	H.TORENA	C.Dir.	-12,43%	-16,61
106,00	70 cajas	Dic-96	3M	MACOR	DTO.69	0,00%	0,00
105,35	70 cajas	Nov-96	3M	EKIPOS	DTO.69	0,00%	0,00
114,00	20 cajas	Feb-97	3M	MACOR	DTO.69	0,00%	0,00
115,00	40 cajas	Ene-97	AGFA	H.TORENA	DTO.69	0,00%	0,00
111,60	11 cajas	Ene-97	3M	MACOR	DTO.69	0,00%	0,00
121,00	5 cajas	Dic-96	AGFA	H.TORENA	DTO.69	0,00%	0,00
123,00	25 cajas	Ene-97	3M	EMISION	DTO.69	0,00%	0,00
107,40	30 cajas	Nov-96	AGFA	H.TORENA	DTO.69	25,00%	26,86
111,99	48 cajas	Nov-96	3M	EMISION	DTO.69	0,00%	0,00

FUENTE INFORMACION SUMINISTRADA POR EL HOSPITAL  
 SUBSECRETARIA DE GERENCIAMIENTO ESTRATEGICO  
 SECRETARIA DE SALUD  
 GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Tabla 2 - PLACAS 24 mm. x 30 mm.						
HOS-PITAL	\$ MAX.	CANT.	MES COM.	MARCA	PROVEED.	MODAL.
1	60,00	28 cajas	Ene-97	3M	EMISION	DTO.69
2	67,50	40 cajas	Nov-96	3M	EMISION	DTO.69
3	51,00	72 cajas	Nov-96	AGFA	H. TORENA	DTO.69
4	51,00	57 cajas	Dic-96	FUJI	EKIPOS	DTO.69
5	56,40	36 cajas	Feb-97	AGFA	H. TORENA	DTO.69
6	59,90	5 cajas	Nov-96	AGFA	H. TORENA	DTO.69
7	72,80	2 cajas	Nov-96	KODAK	DENTAL UNIV.	DTO.69
8	57,00	8 cajas	Nov-96	AGFA	H. TORENA	DTO.69
9	63,911	40 cajas	Nov-96	KODAK	MED.SUPPLIES	C.Dir.
10	50,00	110 cajas	Dic-96	3M	MACOR	DTO.69
11	49,32	42 cajas	Nov-96	3M	EMISION	DTO.69
12	53,40	40 cajas	Feb-97	3M	MACOR	DTO.69
13	53,70	30 cajas	Ene-97	AGFA	H. TORENA	DTO.69
14	45,00	37 cajas	Ene-97	3M	MACOR	DTO.69
15	56,60	2 cajas	Dic-96	AGFA	H. TORENA	DTO.69
16	62,00	46 cajas	Ene-97	3M	EMISION	DTO.69
17	50,50	45 cajas	Nov-96	AGFA	H. TORENA	DTO.69
18	52,46	60 cajas	Nov-96	3M	EMISION	DTO.69

\$ MIN.	CANT.	MES COM.	MARCA	PROVEED.	MODAL.	MAY/MEN.	DIF. PCIO.
60,00	28 cajas	Ene-97	3M	EMISION	DTO.69	0,00%	0,00
60,00	40 cajas	Ene-97	3M	EMISION	DTO.69	-11,11%	7,50
51,00	72 cajas	Nov-96	AGFA	H.TORENA	DTO.69	0,00%	0,00
51,00	57 cajas	Dic-96	FUJI	EKIPOS	DTO.69	0,00%	0,00
51,72	6 cajas	Mar-97	KONIKA	BHAURAC	DTO.69	-8,30%	-4,68
58,10	10 cajas	Feb-97	AGFA	H.TORENA	DTO.69	-3,01%	-1,90
72,80	2 cajas	Nov-96	KODAK	DENTAL UNIV.	DTO.69	0,00%	0,00
57,00	8 cajas	Nov-96	AGFA	H.TORENA	DTO.69	0,00%	0,00
57.064	28 cajas	Ene-97	KODAK	MED.SUPPLIES	C.Dir	-10,71%	-6,847
50,00	110 cajas	Dic-96	3M	MACOR	DTO.69	0,00%	0,00
49,32	42 cajas	Nov-96	3M	EMISION	DTO.69	0,00%	0,00
53,40	40 cajas	Feb-97	3M	MACOR	DTO.69	0,00%	0,00
53,70	30 cajas	Ene-97	AGFA	H.TORENA	DTO.69	0,00%	0,00
45,00	37 cajas	Ene-97	3M	MACOR	DTO.69	0,00%	0,00
56,60	2 cajas	Dic-96	AGFA	H.TORENA	DTO.69	0,00%	0,00
58,00	46 cajas	Nov-96	3M	EMISION	DTO.69	6,90%	4,00
50,50	45 cajas	Nov-96	AGFA	H.TORENA	DTO.69	0,00%	0,00
52,46	60 cajas	Nov-96	3M	EMISION	DTO.69	0,00%	0,00

TABLA 3 - GASA TUBULAR HIDROFILA						
HOS-PITAL	\$ MAX.	CANT.	MES COM.	MARCA	PROVEED.	MODAL.
1	13,70	500 pzas.	Nov-96	IND-ALERT	IND-ALERT	DTO.69
2	10,00	300 pzas.	Nov-96	IGALTEX	CAREL	C.E.
3	8,51	2100 pzas.	Nov-96	IGALTEX	IGALTEX	DTO.69
4	8,60	60 pzas.	Nov-96	IGALTEX	IGALTEX	DTO.69
5	21,97	300 pzas.	Ene-97	IGALTEX	POL	DTO.69
6	9,99	100 pzas.	Nov-96	S/M	CIR. ALMAGRO	DTO.69
7	9,14	20 pzas.	Feb-97	ALFATRADE	ALFATRADE	DTO.69
8	8,88	1500 pzas.	Dic-96	BYMED	BYMED	DTO.69
9	7,72	2000 pzas.	Dic-96	IGALTEX	IGALTEX	DTO.69
10	7,57	2000 pzas.	Dic-96	IGALTEX	IGALTEX	DTO.69
11	16,40	2000 pzas.	Nov-96	IGALTEX	IGALTEX	DTO.69
12	16,10	300 pzas.	Nov-96	IGALTEX	IGALTEX	DTO.69
13	16,40	500 pzas.	Nov-96	IGALTEX	IGALTEX	DTO.69
14	14,30	400 pzas.	Ene-97	IGALTEX	IGALTEX	DTO.69
15	10,18	620 pzas.	Dic-96	IGALTEX	IGALTEX	C.Dir.
16	9,65	800 pzas.	Ene-97	PREMIER	G.M.SALUD	DTO.69
17	14,59	500 pzas.	Nov-96	IGALTEX	IGALTEX	C.Dir.



\$ MIN.	CANT.	MES COM.	MARCA	PROVEED.	MODAL.	MAY/ MEN.	DIF. PCIO.
9,90	300 pzas.	Ene-97	IGALTEX	IGALTEX	DTO.69	-27,74%	-3,80
9,35	1200 pzas.	Ene-97	IGALTEX	PRO-MED	DTO.69	-6,50%	-0,65
8,51	2100 pzas.	Feb-97	IGALTEX	IGALTEX	DTO.69	0,00%	0,00
8,45	20 pzas.	Mar-97	IGALTEX	IGALTEX	C.E.	-1,74%	-0,15
21,97	300 pzas.*	Ene-97	IGALTEX	POL	DTO.69	0,00%	0,00
9,78	500 pzas.	Ene-97	VIZCAY	SUAREZ	DTO.69	-2,10%	-0,21
9,14	20 pzas.	Feb-97	ALFATRADE	ALFATRADE	DTO.69	0,00%	0,00
8,88	1500 pzas.	Dic-96	BYMED	BYMED	DTO.69	0,00%	0,00
7,72	2000 pzas.	Dic-96	IGALTEX	IGALTEX	DTO.69	0,00%	0,00
7,57	2000 pzas.	Dic-96	IGALTEX	IGALTEX	DTO.69	0,00%	0,00
16,40	2000 pzas.	Nov-96	IGALTEX	IGALTEX	DTO.69	0,00%	0,00
16,10	300 pzas.	Nov-96	IGALTEX	IGALTEX	DTO.69	0,00%	0,00
15,19	600 pzas.	Dic-96	IGALTEX	IGALTEX	DTO.69	-7,38%	-1,21
14,30	400 pzas.	Ene-97	IGALTEX	IGALTEX	DTO.69	0,00%	0,00
9,75	360 pzas.	Mar-97	IGALTEX	IGALTEX	DTO.69	-4,22%	-0,43
9,00	800 pzas.	Nov-96	PREMIER	G.M.SALUD	DTO.69	7,22%	0,65
14,50	450 pzas.	Ene-97	IGALTEX	IGALTEX	C.Dir.	-0,62%	-0,09

*Apéndice III***TRANSPARENCIAS USADAS  
POR DR. RAFAEL DI TELLA**

**Dextrosa 5%**

Variable Dependiente: Precio Unitario

pcioun	Coef.	t	P> t
cant	-.0000217	-5.433	0.000
unmed	.0009627	6.304	0.000
mo1	-1.168	-10.622	0.000
mo2	-1.251	-10.777	0.000
mo3	-1.286	-8.867	0.000
mo4	0	.	.
h1	.4904875	6.974	0.000
h2	.0001737	0.002	0.998
h3	.3711923	4.334	0.000
h4	.2114229	2.423	0.017
h5	.808994	4.265	0.000
h6	.2066532	2.424	0.017
h7	.6536116	4.182	0.000
h8	.7338637	4.350	0.000
h9	.1546263	1.955	0.053
h10	.0303745	0.390	0.697
h11	.0171311	0.205	0.838
h12	.2497718	2.409	0.017
h13	.00575	0.071	0.944
h14	0	.	.
h15	.4050363	4.424	0.000
h16	.2392069	3.170	0.002
h17	.2201439	2.582	0.011
h18	.4525624	5.209	0.000
h19	.2933708	3.203	0.002
h20	.2824501	4.206	0.000
h21	.299613	5.535	0.000
h22	.3161161	3.043	0.003
h23	0	.	.
h24	.2081731	2.083	0.039
h25	.5854735	5.651	0.000
h26	.6243812	3.127	0.002
h27	.5283349	132.481	0.000
h28	0	.	.
h29	.5628304	2.155	0.033
h30	.2199313	3.053	0.003
h31	.231953	2.084	0.039
h32	.1377968	1.621	0.107
junio	-.0495381	-0.659	0.511
julio	.0416616	0.464	0.644
agosto	0	.	.
septiembre	-.0874151	-1.079	0.283
octubre	0	.	.
noviembre	1.245	7.168	0.000
diciembre	1.232	7.002	0.000

**Dextrosa 5%**

Variable Dependiente: Precio Unitario

<b>pcioun  </b>	<b>Coef.</b>	<b>t</b>	<b>P&gt; t </b>
enero	1.271	7.353	0.000
febrero	1.030	4.488	0.000
marzo	1.220	6.571	0.000
informa	1.500	8.755	0.000

N. Obs            181  
R-sq                = 0.9449  
Adj R-sq           = 0.9277

*Lista de los hospitales bajo estudio*

- h1: Hospital Alvarez
- h2: Hospital Alvear
- h3: Hospital Argerich
- h4: Hospital Borda
- h5: Hospital Durand
- h6: Hospital Elizalde
- h7: Hospital Fernández
- h8: Hospital Gutiérrez
- h9: Hospital Laglayze
- h10: Hospital M. Ferrer
- h11: Hospital Moyano
- h12: Hospital Muñiz
- h13: Hospital Quemados
- h14: Hospital Odontológico Infantil
- h15: Hospital Oncología
- h16: Hospital Pasteur
- h17: Hospital Penna
- h18: Hospital Piñero
- h19: Hospital Pirovano
- h20: Hospital Ramos Mejía
- h21: Hospital Rehabilitación Psicofísica
- h22: Hospital Rivadavia
- h23: Hospital Rocca
- h24: Hospital Santa Lucía
- h25: Hospital Santojanni
- h26: Hospital Sarda
- h27: Hospital Talleres Protegidos
- h28: Hospital Tobar García
- h29: Hospital Tornu
- h30: Hospital Udaondo
- h31: Hospital Vélez Sársfield
- h32: Hospital Zubizarreta

## INSTITUTO NACIONAL DEMÓCRATA PARA ASUNTOS INTERNACIONALES

El Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (NDI) es una organización sin fines de lucro cuya misión es fortalecer y extender la democracia en todo el mundo. Gracias a una red mundial de especialistas voluntarios, el NDI ofrece asistencia práctica a líderes civiles y políticos que promueven valores, prácticas e instituciones democráticas. El NDI entabla lazos de asociación con líderes políticos que han iniciado la tarea de crear instituciones pluralistas estables y forjar una vida mejor para la ciudadanía.

La democracia depende de legislaturas que representan a la ciudadanía y supervisan al poder ejecutivo; poderes judiciales independientes que resguardan el imperio de la ley; partidos políticos transparentes y responsables; y elecciones en que los votantes eligen libremente a sus representantes en el gobierno. Actuando como catalizador del desarrollo democrático, el NDI apoya instituciones y procesos que permiten que la democracia prospere.

Desde su fundación en 1983, el NDI ha recorrido una notable y exitosa trayectoria. En su carácter estrictamente no partidario, el Instituto apoya los esfuerzos democráticos en cada región del mundo con el fin de:

***Formar Organizaciones Cívicas y Políticas:*** el NDI ayuda a crear instituciones estables, de base amplia y bien organizadas que conforman el cimiento de la sociedad civil. La democracia depende de estas instituciones mediadoras que crean vínculos entre los ciudadanos y el gobierno y entre sí mismas al ofrecer canales de participación en las políticas públicas.

***Preservar el Proceso Electoral:*** el NDI es una autoridad internacional cuando se trata de observar elecciones. Ha organizado delegaciones internacionales para observar elecciones en decenas de países en todo el mundo, ayudando a garantizar que los resultados de las urnas reflejen la voluntad de la población.

***Promover la Apertura y la Responsabilidad:*** el NDI responde a solicitudes de líderes de gobierno, parlamento, partidos políticos y grupos cívicos que requieren asesoramiento sobre temas como procedimientos legislativos, servicios al electorado o equilibrio de las relaciones entre civiles y militares en una democracia. El NDI trabaja para formar legislaturas y gobiernos locales que sean profesionales, responsables, transparentes y que respondan a la ciudadanía.

La cooperación internacional es fundamental para promover la democracia con eficacia y eficiencia. Transmite además un mensaje más profundo a las democracias nuevas y emergentes de que mientras las autocracias están inherentemente aisladas y temen al mundo exterior, las democracias pueden contar con aliados internacionales y un sistema de apoyo activo. Con sede en Washington, D.C. y oficinas de campo en 38 países, el NDI complementa las habilidades de su personal dedicado con el apoyo de especialistas voluntarios de todo el mundo, muchos de los cuales son veteranos de las luchas por la democracia en sus propios países y comparten perspectivas valiosas sobre el desarrollo democrático.