

Estrategias para comunicarse con un Estado en tiempos de crisis.

Lecciones aprendidas de una
serie de hazañas durante la
Pandemia COVID



Capítulo Argentino
de Transparencia Internacional

Coordinación de la iniciativa

Sector Público

Coordinación

Pichon Riviere, Ana

Supervisión Ejecutiva

Secchi, Pablo

Kalpschtrej, Karina

Iniciativa realizada con el apoyo de



Índice

Índice	1
Introducción	2
Hoja de ruta para la incidencia en políticas públicas desde la perspectiva de integridad y derechos...3	
Estrategia: “Recuperación con Integridad de los procesos de contratación pública en el sistema de salud argentino”	6
Incidencia en políticas públicas en tiempos de pandemia: Un camino para el ejercicio de derechos en largo y sinuoso.....	8
1. Derecho humano de acceso a la información pública.....	8
2. Generar evidencia como condición para la incidencia responsable y con impacto	10
3. Difusión y sensibilización	12
4. Construyendo ecosistemas de alianzas estratégicas	13
5. Capitalizar espacios de participación y colaboración ciudadana	17
6. Litigio estratégico	18
Reflexiones finales	20
Bibliografía	22
Sitios web consultados.....	22

Introducción

Los desafíos del siglo XXI requieren que las instituciones públicas colaboren con otros actores, y esto quedó demostrado con la crisis global del COVID-19. Ningún Estado pudo sólo, por eso las preguntas centrales recaen en cómo fueron las relaciones que se forjaron.

Autoridades sanitarias, económicas y de protección social, organismos de control, laboratorios, cadenas de proveedoras de servicios de distribución, sistemas y personal de salud, organizaciones de la sociedad civil, redes comunitarias y finalmente, las personas y sus derechos, son los rostros de un escenario inédito que dejó importantes lecciones para entender cómo se gestionan las crisis y cómo hacer que las mismas no sean más agudas por falta de un hilo conductor: **la garantía de protección de derechos humanos fundamentales.**

Con el COVID-19 los laboratorios proveedores de vacunas se vieron en una situación de suficiente ventaja que les permitió establecer condiciones en las negociaciones¹, a tal punto que en países como Argentina², se sancionaron leyes en las que se autorizó la inclusión de cláusulas o acuerdos de confidencialidad.

La sanción de este tipo de normas, a pesar de la declaración de interés público³ en lo que refiere a las vacunas COVID-19 en su propio texto, implicó una nueva limitación al derecho humano de acceso a la información pública. No obstante las prescripciones de hacerse en concordancia con el derecho de acceso a la información pública, en casi todos los países de la región los gobiernos negaron el acceso a los contratos y a las negociaciones bajo el fundamento de esas cláusulas o acuerdos de confidencialidad.

Este es un hecho clave ya que el ejercicio pleno de los derechos humanos es una herramienta para combatir la corrupción, promover el correcto uso de recursos públicos y luchar contra la impunidad.

CIVICUS señalaba en 2021, que uno de los vectores para la reducción de los espacios cívicos se dio a través de la limitación al ejercicio de derechos:

“Ciertos Estados ya habituados a atacar los derechos, intensificaron la represión, aplicando enfoques punitivos para controlar el virus y monopolizando el flujo de la información. La sociedad civil fue el blanco de las nuevas restricciones que a menudo fueron más allá de lo que podía justificarse debido a la pandemia y amenazaron con perdurar más allá de ella”.⁴

¹ Fenómeno que se dio en toda la región, para conocer los casos: [Policy Brief](#) Sin vacuna contra la corrupción El impacto de la pandemia del COVID-19 en el sistema de adquisiciones en materia de salud. Lecciones aprendidas a nivel regional y recomendaciones desde sociedad civil

² Ley N° 27573/2020 Ley de vacunas destinadas a generar inmunidad adquirida contra EL COVID-19

³ Ley N° 27573/2020. Artículo 1: Declárese de interés público la investigación, desarrollo, fabricación y adquisición de las vacunas destinadas a generar inmunidad adquirida contra la COVID-19 en el marco de la emergencia sanitaria establecida por la ley 27.541 y ampliada por el decreto 260/20, su modificatorio y normativa complementaria, en virtud de la pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) con relación a la mencionada enfermedad.

⁴ CIVICUS (2021:4)

En este contexto, y a pesar de las limitaciones y las dificultades, la sociedad civil cumplió un rol fundamental: se mantuvo activa, creando alianzas, compartiendo información donde existían brechas y demandando a los Estados a rendir cuentas de sus decisiones.

Los apartados a continuación son una síntesis de las estrategias adoptadas por **Poder Ciudadano, Capítulo Argentino de Transparencia Internacional**- para mantenerse activa en la promoción y protección de derechos humanos, en la demanda de rendición de cuentas y en la provocación de focos de necesidad de transparencia allí donde reinan las sombras para luchar contra la impunidad.

Recuperarse con integridad de una crisis como la vivida y estar listos para atender nuevos y viejos hábitos de opacidad, necesita de variedad de estrategias que permitan a la sociedad civil dialogar con el Estado, y cuando éste no dialoga, gritar y hacerse escuchar para hacer valer los derechos.

Hoja de ruta para la incidencia en políticas públicas desde la perspectiva de integridad y derechos

La incidencia en políticas públicas implica asumir que la realidad está atravesada por relaciones de fuerzas que se quieren cambiar, y que ese escenario tiene a diferentes partes con metas y recursos diversos a su alcance.

Cuando la sociedad civil y la ciudadanía inician una movilización de recursos para la incidencia en políticas públicas desde el repertorio que otorgan el Estado de Derecho y la democracia, tienen que considerar, en primer lugar, que “del otro lado de la mesa”, se encuentra el Estado. Tener al Estado enfrente –y encarnado en sus agentes, tanto de alto nivel como de nivel de calle- es considerar que las estrategias para cambiar una relación de fuerzas deben ser:

- **Precisas:** con objetivos claros y alcanzables y con planificación asociada al ciclo de las políticas públicas.
- **Medibles:** con posibilidad de generar evidencia empírica que permita mostrar un punto de partida y las progresiones o regresiones en materia de cumplimiento de garantías y derechos.
- **Significativas:** de valor para el ejercicio de derechos humanos en un sentido amplio.
- **Abiertas:** con resultados que sean públicos, accesibles a cualquier persona o grupo interesado y que, centralmente, sean punto de partida para otras intervenciones en el ciclo de las políticas públicas.
- **Sostenibles:** contar con recursos para que el esfuerzo en la movilización de herramientas y grupos pueda ir más allá de la actividad puntual.

Estos principios, aplicables en cualquier proceso de incidencia, serán ajustados en lo que sigue en base a un doble posicionamiento:

- **Desde la perspectiva de derechos:** *“un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que está basado normativamente en principios y estándares internacionales de*

Derechos Humanos (DDHH) y operacionalmente dirigido a respetarlos, protegerlos y satisfacerlos. Un enfoque de este tipo, pretende integrar estos principios en la legislación, programas, planes y procesos de desarrollo de cada uno de los países”⁵

- **Desde la perspectiva de integridad:** aquella que considera que los ecosistemas institucionales y sociales deben apuntar a proteger los bienes públicos generando *“acciones, mecanismos y procedimientos, orientados a prevenir, detectar y corregir irregularidades, que puedan derivar en hechos de corrupción (...) [y] debe basarse en cuatro pilares básicos: ejercicio ético de la función pública; transparencia y máxima divulgación de los actos de la Administración; participación y control social de la gestión pública y rendición de cuentas”*.⁶

De allí se deriva que una estrategia de incidencia desde perspectiva de integridad debe diseñar las acciones, mecanismos y procedimientos a partir de la **“cadena de valor anticorrupción”**:

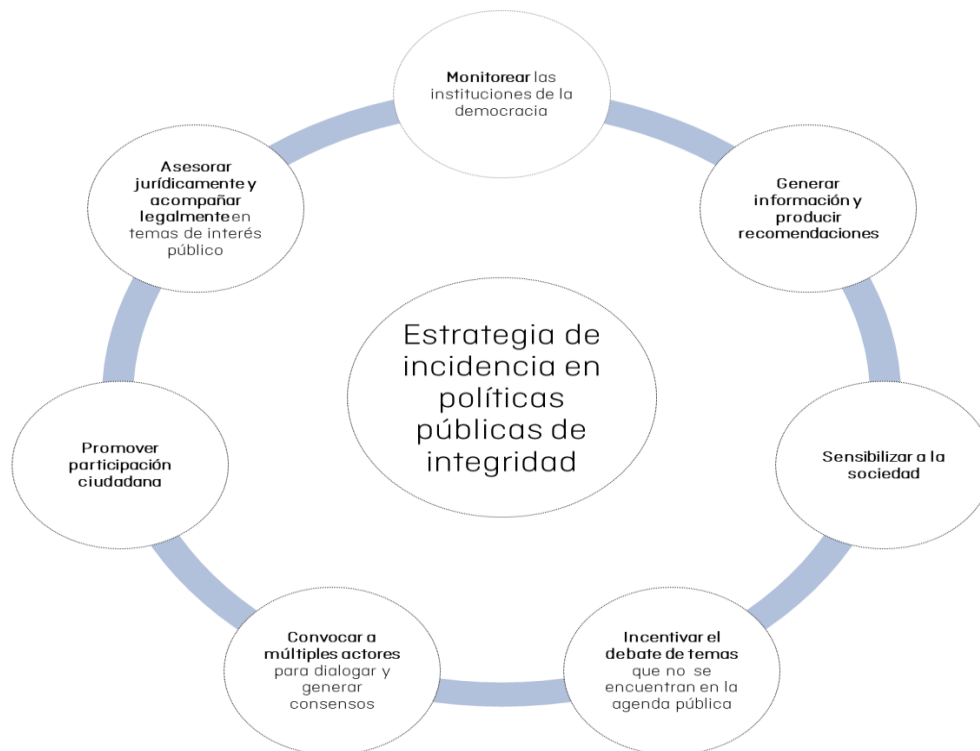


Fuente: elaboración propia

Una vez ponderados los problemas emergentes a abordar, los objetivos de la estrategia de incidencia –que pueden ser múltiples- y los recursos disponibles para implementar lo planteado, la hoja de ruta para generar los cambios propuestos, debe considerar, al menos, los siguientes mecanismos de intervención:

⁵ CEPAL [2006:15]

⁶ Poder Ciudadano [2020:15].



Fuente: elaboración propia

Nuestro modelo de incidencia para el fortalecimiento de los ecosistemas de integridad tiene como meta central la **protección de los bienes públicos** desde la perspectiva de derechos humanos e integridad, entendiendo a esta última, como las acciones, mecanismos y procedimientos de prevención, detección temprana y evitación de irregularidades en ese ámbito. Nos basamos en 4 pilares estratégicos: ejercicio ético de la función pública; transparencia y máxima divulgación de los actos de la Administración; participación y control social de la gestión pública y rendición de cuentas.

Este modelo de intervención apunta al fortalecimiento de toda la cadena de valor anticorrupción - prevención, detección, investigación, sanción, recupero de bienes y reparación de víctimas- en un ciclo que despliega: i) monitoreo de instituciones públicas; ii) generación de información y recomendaciones basadas en evidencia; iii) sensibilización a la sociedad; iv) posicionamiento de temas en la agenda pública; v) construcción de espacios multiactorales para la generación de consensos; vi) promoción del control social y la participación ciudadana; vii) asesoramiento y acompañamiento de procesos de exigibilidad jurídica en temas de interés público.

A continuación se presentarán las estrategias adoptadas durante la pandemia en cada uno de los mecanismos de intervención, como se interrelacionan y su vinculación con la cadena de valor anticorrupción.

Estrategia: “Recuperación con Integridad de los procesos de contratación pública en el sistema de salud argentino”

¿Qué problema detectamos?

Los Observatorios de Compras y Vacunas COVID-19 de Poder Ciudadano detectaron la existencia de una pandemia silenciosa previa al coronavirus: la de la debilidad en cuanto a la integridad y transparencia de las adquisiciones en el sistema de salud.

¿Por qué?

- Porque se advirtió que durante la emergencia no se garantizaron los estándares mínimos de transparencia y rendición de cuentas en los procesos de compras públicas vinculados con la crisis.⁷
- Porque se advirtió que es casi imposible rastrear las vacunas contra el COVID-19 desde su arribo al país hasta su efectiva aplicación, debido a la opacidad de información consistente en las diferentes etapas del proceso [adquisición, procesamiento, distribución y aplicación].
- Porque las autoridades competentes señalaron en su momento que no es necesario fundamentar decisiones sobre actos administrativos.⁸
- Porque entre los principales proveedores de vacunas se encontraban los laboratorios con mayor precio unitario por vacuna y laboratorios que han incumplido los términos temporales del contrato.
- Porque la combinación de estos elementos aumentó, por opacidad casi total, los riesgos de corrupción en la gestión de los fondos públicos destinados a las vacunas contra el COVID-19.
- Porque el propio Estado Nacional señaló que no es necesario establecer criterios de distribución para llegar a todas las personas, considerando sus particularidades.⁹
- Porque en este contexto, las probabilidades de que las vacunas llegasen a los sectores más desprotegidos -en igualdad de condiciones temporales y de acceso- descendían, al no hacer visibles las brechas a las que se enfrentan estos grupos: de género, socioculturales, digitales, de conocimiento, etc.

¿Qué nos propusimos?

Promover la mejora de los ambientes de integridad dentro del ecosistema nacional de salud - especialmente en el subsistema de inmunización- basado en estándares de acceso a la información, transparencia, rendición de cuentas y efectividad.

⁷ Poder Ciudadano [2021: 4]

⁸ Poder Ciudadano [2022:11]

⁹ Poder Ciudadano [2022:7]

¿Qué resultados buscamos?

- Mayor disponibilidad de información pública con perspectiva de integridad y derechos, basada en evidencia empírica consolidada en una base de datos sobre todo el ciclo de adquisición de vacunas y/o tratamientos para el COVID-19 y otras patologías.
- Autoridades y actores involucrados, sensibles y con proactividad para desarrollar cambios que eleven los estándares de integridad, transparencia y eficiencia en todo el ciclo de adquisiciones de vacunas y/o tratamientos para el COVID-19 y otras patologías, con base en evaluaciones realizadas por la iniciativa.
- Ciudadanía y organizaciones de la sociedad civil sensibilizadas sobre los efectos de la falta de transparencia en la respuesta al COVID 19 y en el sistema nacional de salud.

¿Con quiénes?

- Autoridades del sistema de salud, para colaborar en soluciones destinadas a aumentar la transparencia y la rendición de cuentas.
- Entidades de control y supervisión con el fin de fortalecer su rol dentro del sistema de salud e incorporando la promoción del control social como insumo de su labor.
- Organizaciones de la sociedad civil, periodistas y ciudadanía para continuar sensibilizando sobre la relevancia de la transparencia y rendición de cuentas con foco en la participación ciudadana en el ciclo de las políticas públicas de salud.

¿Qué desarrollamos?

Evidencia, redes y debate, a través de:

- 1 metodología de monitoreo de información sobre las compras y contrataciones de las dependencias públicas del Gobierno Nacional en el marco de la emergencia por la pandemia del Coronavirus, orientada a detectar incumplimientos de publicidad y riesgos de integridad
- 1 metodología de relevamiento de información en base a las políticas de adquisición de vacunas COVID-19 y del calendario nacional, orientada a la detección de riesgos de integridad desde la perspectiva de derechos.
- 1 dispositivo de hackeo cívico vía el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.
- 1 Monitor de Compras por COVID-19
- 1 Observatorio de Vacunas COVID-19 con información pública
- 2 redes multiactorales de diagnóstico y generación de recomendaciones basada en evidencia orientada a la incidencia, una local y otra regional.
- + de 100 notas periodísticas y menciones en medios
- 4 estrategias de redes con OSC
- + 15 reuniones con funcionarios/as públicos/as
- + de 20 reuniones con referentes clave
- 10 eventos con referentes y organismos de control

- 3 amparos judiciales, dos contra respuestas del Ministerio de Salud de la Nación a pedidos de acceso a la información pública y uno contra la declaración de confidencialidad de los informes de la Auditoría General de la Nación.

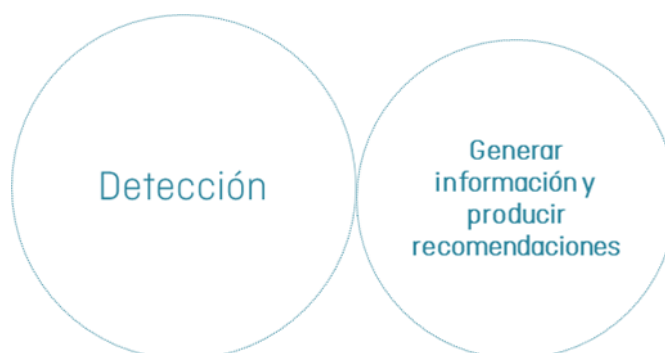
Incidencia en políticas públicas en tiempos de pandemia: Un camino para el ejercicio de derechos en largo y sinuoso

1. Derecho humano de acceso a la información pública

Para detectar posibles nichos de corrupción primero es necesario comprender, para comprender primero es necesario tener información. Este es el primer desafío: identificar qué información es relevante y cuáles son las brechas de información existentes. Para ello se recurre a distintas fuentes de información.

Las normas y leyes son una fuente de información importantísima, en tanto constituyen la primera aproximación a comprender cómo es o cómo se regula, por ejemplo, un procedimiento –tal como pueden ser los procesos de compras y contrataciones públicas. Para aquello que la norma en sí misma no logra responder, se procede a indagar en otras fuentes de acceso público: Boletín Oficial, sitio web de compras, portal de transparencia, etc.

La información es poder, de esos no caben dudas. Por el rol que desempeña el Estado, la información es un elemento más de ventaja que tiene sobre la ciudadanía. Sin embargo, el reconocimiento efectivo del derecho de acceso a la información pública viene a contrarrestar la balanza, y mejorar la posición de la ciudadanía.



En primer término, se debe mapear la información que se encuentra pública de manera proactiva para detectar las brechas de información e intentar resolverlas a través de pedidos de acceso a la información pública

Aquello que no se encuentra publicado de manera proactiva por el Estado abre el paso al pedido de acceso a la información pública ([Ley N° 27.275/2016](#)). El objeto del pedido de acceso a la

información pública puede versar sobre “*todo tipo de dato contenido en documentos de cualquier formato que los sujetos obligados enumerados en el artículo 7º de la presente ley generen, obtengan, transformen, controlen o custodien*” (Artículo 3º).

Ahora bien, si la respuesta del organismo resulta incompleta o insatisfactoria – silencio, denegatoria, otras- se puede “protestar” mediante un reclamo de acceso a la información pública (Artículos 14, 15 y 16). Se puede reclamar de manera administrativa ante la [Agencia de Acceso a la Información Pública](#) o ante la justicia Contencioso Administrativa Federal.

Y si la Agencia de Acceso a la Información Pública archiva el reclamo, como pasó en las 2 ocasiones que se reclamó por esta vía, siempre queda abierta la posibilidad de litigar por vía de amparo.

Ante la primera sentencia en contra, se puede apelar y así seguir hasta la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la búsqueda por la información que se pretende mantener oculta.

Esta no es una carrera de velocidad, sino de resistencia

Historia de la estrategia para acceder a la información de compra de vacunas COVID-19¹⁰

En junio 2021, Poder Ciudadano [requirió copia de los contratos celebrados por el Estado nacional con los laboratorios proveedores de vacunas COVID-19 mediante una solicitud de acceso a la información pública](#). El Estado denegó el pedido argumentando que no estaba obligado a entregar la información fundada en la Ley N° 27573/20 de Vacunas COVID-19 donde se autorizó la inclusión de cláusulas de confidencialidad en los contratos de adquisición de vacunas COVID-19 y alegando que su entrega podía acarrear “...*el hecho de verse impedido directamente de suscribir los acuerdos de provisión de vacunas por evitar la confidencialidad, podría implicar responsabilidad del Estado por omisión*”.¹¹

Tener información resulta clave, esencial y primordial para la toma de decisiones, tanto públicas como privadas.

Contemporáneamente a esta solicitud, el Ministerio de Salud publicó un [documento en pdf](#) con información sobre los contratos (monto total, precio por dosis, cantidad de dosis, entre otras cosas); [actas de recepción](#) y [resoluciones de pago de vacunas](#) y un [dataset](#) con el precio unitario de cada marca de vacuna adquirida. Información que de ninguna manera llega a contestar todo lo que se pedía en las solicitudes de información pública respecto del contenido y condiciones de los contratos.

Ante la denegatoria del Ministerio de Salud de la Nación, se presentó un reclamo por incumplimiento a la Ley de Acceso a la Información Pública ante la Agencia de Acceso a la Información Pública. Pero en el marco del reclamo el Ministerio de Salud amplió la respuesta original (con información similar a la publicada en la web), la Agencia archivó el reclamó fundado en que “*b-El reclamo hubiese sido iniciado por respuesta incompleta o insatisfactoria y el organismo ampliare la información*

¹⁰ <https://vacunas.poderciudadano.org/#pdi>

¹¹ Poder Ciudadano [2021:6]

oportunamente brindada, o fundare debidamente la denegatoria” ([Resolución 48/2018, Anexo I, Criterio 3, AAIP](#))

En lugar de continuar por la vía administrativa, se presentó un amparo¹² por incumplimiento a la Ley de Acceso a la Información Pública ante la justicia Contencioso Administrativa Federal con asiento en la Ciudad Autónoma de Buenos.

Es por ello que ejercer este derecho es la primera estrategia que se adoptó al comienzo de la pandemia. Comprender y Monitorear las acciones del Estado, sus decisiones en el uso de recursos públicos y la forma de implementar sus políticas públicas.

2. Generar evidencia como condición para la incidencia responsable y con impacto



Una de las principales falencias que se detectó desde el inicio de la pandemia fue la existencia de brechas de información que permitieran un correcto seguimiento a las decisiones del gobierno. Tener acceso a las decisiones adoptadas y sus fundamentos, como también la falta de transparencia sobre otras “provee una evidencia poderosa sobre las prioridades reales de los gobiernos y sus políticas públicas, generando información valiosa que puede ser usada por las OSC, por los organismos públicos y por la ciudadanía para participar activamente en la discusión sobre la distribución de los recursos públicos”.¹³

¹² Más información en la sección de litigio estratégico

¹³ Poder Ciudadano [2016:250]

En este sentido el [Monitoreo de Contrataciones por COVID-19](#) y el [Observatorio vacunas COVID-19](#) se crearon a partir del **hackeo informativo**, es decir a partir de la información publicada de manera proactiva y de pedidos de acceso a la información pública. La finalidad de estas herramientas visuales es unificar y simplificar la información para la ciudadanía en general, y facilitar la detección de las alertas sobre información incompleta, contradictoria o ausente.

*Tener evidencia habilita y fortalece los argumentos de reclamo de la sociedad civil para la rendición de cuentas, la transparencia en el proceso de toma de decisión, y por sobre todo identificar los puntos/hechos/ circunstancias que requieren de mayor atención.*¹⁴

Como resultado del monitoreo y análisis permanente de la información, y sus brechas se produjeron distintos tipos de informes de diagnóstico y de recomendaciones.

Informes sobre los procesos de compra durante la emergencia:

- [Contrataciones públicas en emergencia](#), elementos mínimos que los gobiernos deben considerar para asegurar la integridad de las adjudicaciones durante contingencias. Este documento de recomendaciones es el resultado del trabajo de la *Fuerza Conjunta de Capítulos Latinoamericanos de Transparency International*.
- [Contrataciones públicas en Argentina durante el estado de emergencia](#), normativa y recomendaciones. Este documento fue publicado por los miembros de la Red de Organizaciones Contra la Corrupción, de la que Poder Ciudadano es parte.
- [Observatorio de Compras y Contrataciones Públicas en el marco del COVID-19](#).
- [Mapa de riesgos normativos en los procesos de compras de emergencia en Argentina](#). Transparencia, rendición de cuentas y el control social para combatir el Covid-19.
- [Transparencia en cuarentena](#). Recomendaciones para mejorar la integridad en las compras y contrataciones públicas en emergencia.

Informes sobre la compra de vacunas contra el COVID-19:

- [Observatorio de Vacunas COVID-19: Análisis de disponibilidad de la información](#)
- [Observatorio de Vacunas COVID-19: Primeros hallazgos y recomendaciones](#)
- [Cláusulas de confidencialidad en los contratos de vacunas contra el Covid-19](#). Las empresas deben respetar el acceso a la información pública.
- [Observatorio de Vacunas COVID-19: Una dosis de transparencia para la opacidad de los laboratorios](#)
- [Sin vacuna contra la corrupción](#). El impacto de la pandemia del COVID-19 en el sistema de adquisiciones en materia de salud. Lecciones aprendidas a nivel regional y recomendaciones desde sociedad civil. Este documento de diagnóstico y recomendaciones es el resultado del trabajo de 5 organizaciones regionales que participaron del evento: [Lo que el COVID dejó](#).

¹⁴ Como resultado de Monitor de Compras y del Observatorio de Vacunas COVID-19 se publicaron informes de diagnóstico y recomendaciones. <https://vacunas.poderciadano.org/#informes> y https://poderciadano.org/wp-content/uploads/2020/06/Informe_Observatorio-de-ComprasCOVID19.pdf

La evidencia generada en las distintas etapas de la emergencia y sobre los distintos procesos, permitió que Poder Ciudadano ocupe un lugar en la mesa de debate con los organismos de control, con otras organizaciones de la sociedad civil, con expertos del sistema de salud, con funcionarios públicos/as y organismos internacionales.

Incluso la producción de información por parte de la sociedad civil puede ser un insumo para el cumplimiento de las misiones y funciones de los organismos de control.¹⁵

Ese lugar se ocupó desde un lugar crítico, ya que la transparencia y la integridad de los procesos dejó mucho que desear, pero a su vez propositivo, con estrategias concretas de como contrarrestar la opacidad y sus efectos.

3. Difusión y sensibilización



Para que la evidencia técnica generada llegue a las personas es clave contar con interlocutores que la traduzcan y colaboren para que llegue a la mayor cantidad de personas.

La difusión y comunicación de la información se debe dar en distintos niveles o públicos. Por un lado la información técnica, como la vinculada a la brecha de integridad y sus riesgos en los procesos de compras públicas requiere de traductores. Si simplemente publicamos los documentos de política pública de 10 hojas, lleno de palabras legales y técnicas, es probable que la mayor parte de las

¹⁵ Ejemplo: <https://www.infobae.com/politica/2020/07/04/coronavirus-en-argentina-compras-y-contrataciones-publicas-por-la-emergencia-de-la-pandemia-bajo-la-lupa/>

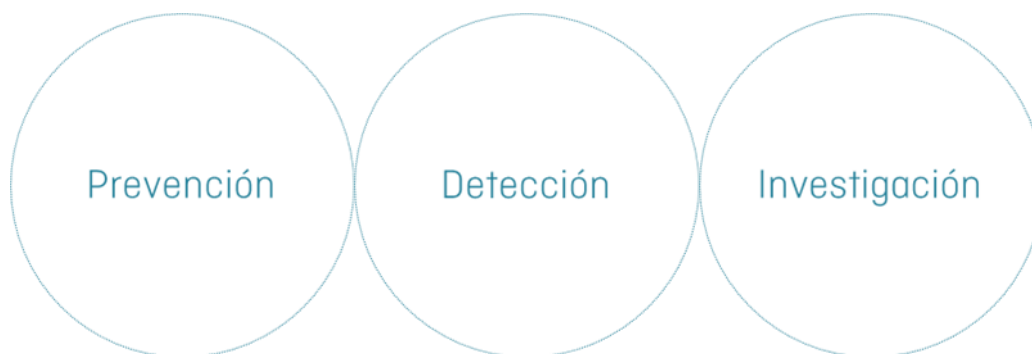
personas no pase de la primera página. Es por ello que “traducir y simplificar” es esencial para transmitir el mensaje. Así es como se piensan las distintas estrategias de difusión que incluyeron:

- Campañas en redes sociales, con mensajes claros y los datos más llamativos que inviten a leer el documento completo.
 - <https://twitter.com/poderciudadano/status/1376895966004064259>
- Publicación de notas periodísticas y trabajo con periodistas de investigación para difundir la relevancia de la problemática y las conclusiones.
 - <https://elruido.org/compras-publicas-en-pandemia-2021-menos-transparencia-y-siguen-las-compras-directas/>
 - <https://www.lanacion.com.ar/politica/la-justicia-nego-el-acceso-a-los-contratos-del-gobierno-por-las-vacunas-del-covid-19-nid22022023/>
- Exposición y presentación de lo investigado en congresos, foros y mesas de debate.
 - <https://www.tribunaldecuentas.mendoza.gov.ar/node/172>
 - <https://twitter.com/poderciudadano/status/1370095838094065668>

El poder real de una OSC, es limitado y necesita ser complementado por el poder difuso, esa capacidad de orientar recursos que están en la sociedad y no son propios. *Los periodistas y medios son grandes generadores de poder difuso*¹⁶ y la posibilidad de neutralizarlo es mucho menor.

La democratización de la información y la búsqueda de traer luz sobre la opacidad relaciona distintos eslabones de la cadena de la prevención de la corrupción. La generación de mecanismos de monitoreo de las instrucciones, habilita el ojo público de los lugares que se pretendenocular. La generación evidencia enriquece el debate y la búsqueda de soluciones basadas en, valga la redundancia, en evidencia y no en meras suposiciones. Y la difusión de todo ello por distintos canales, en distintos lenguajes, a través de alianzas con referentes estratégicos contribuye a la sensibilización de la sociedad sobre los riesgos que implica la corrupción y en las posibilidades de participación ciudadana para evitar que sigan avanzando.

4. Construyendo ecosistemas de alianzas estratégicas



¹⁶ Poder Ciudadano [15:2016].



Después de lo vivido en la pandemia de COVID-19 ya no quedan dudas de que la salida es colectiva. Como complemento a capitalizar los espacios de participación ciudadana, es menester generar alianzas con distintos tipos de actores para llevar adelante las acciones que pretendamos.

El paso previo a la generación de una alianza es conocer quienes trabajan agendas similares, transversales, complementarias, etc. Esto se llama **mapeo de actores**, a través del cual se “busca crear una referencia rápida de los principales actores involucrados en un tema o conflicto. Idealmente, trasciende la mera identificación o listado de los mismos para indagar, por ejemplo, sus **capacidades, intereses e incentivos**. En ocasiones el mapeo permite, entre otras, cosas distinguir **áreas de acuerdo y desacuerdo**, clarificar canales de influencia entre los actores, identificar el esquema general de **alianzas y coaliciones**. Es importante destacar que esta herramienta ha de ser diseñada y adaptada según las características de cada caso específico y el entramado comunitario objeto de nuestro análisis, **combinándose con otras herramientas** según criterios de oportunidad, a sabiendas de que no se pueden replicar modelos exactos de procesos exitosos en otros contextos”.¹⁷

Sociedad civil. Construir puentes y estrategias con OSC con agendas comunes, pero también con aquellas con las que se puedan generar agendas complementarias y fortalecer ambas a través de esa alianza.

Algunos ejemplos de las alianzas con sociedad civil son:

- Red de Organizaciones contra la Corrupción. Aunque esta es una alianza previa a la pandemia, el camino transitado facilitó el trabajo conjunto en los tiempos de emergencia. Ya existían objetivos y definiciones establecidas de base. Desde este espacio se publicó el documento: Contrataciones públicas en Argentina durante el estado de emergencia. Normativa y recomendaciones.
- Poder Ciudadano en alianza con Red Ruido, FOPEA y Fundeps, lanzó una campaña bajo el lema: transparencia de alta intensidad para eludir presiones. Un relevamiento sobre compras y contrataciones a nivel subnacional hecho sobre la base de relevamientos en portales públicos y pedidos de acceso a la información.
- Poder Ciudadano trabajó junto a Asociación para una Sociedad más Justa (ASJ) de Honduras, Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD) de Paraguay,

¹⁷ Poder Ciudadano [2016:182].

Ciudadanía y Desarrollo de Ecuador, Chile Transparente y Proética de Perú para obtener una mirada más amplia en materia de integridad de los sistemas de salud en la región, puntualmente sobre los sistemas de inmunización. Como resultado se publicó el documento de hallazgos y recomendaciones Sin vacuna contra la corrupción El impacto de la pandemia del COVID-19 en el sistema de adquisiciones en materia de salud. Lecciones aprendidas a nivel regional y recomendaciones desde sociedad civil

Referentes clave. Las personas expertas en diferentes temas aportan robustez al contenido y al mensaje que se desea transmitir. Esta estrategia de articulación con quienes se especializan en un campo es profundamente complementaria a la construcción de alianzas con OSC y a la generación de evidencia.

Generar alianzas no significa trabajar solamente con quienes se tiene afinidad de agendas, sino también con quienes saben o tienen el **expertise técnico**. En este caso no estamos hablando de comprender como funcionaba el COVID, sino los **procesos** de compra en general, pero en particular de vacunas, como eran los **mecanismos de asignación y distribución** a las provincias. Indagar también en el rol de los laboratorios en las **negociaciones** con las naciones pero también con los organismos internacionales, como la Organización Panamericana de la Salud. Se mantuvieron más de 12 entrevistas con funcionarios/as del Ministerio de Salud de la Nación, ex funcionarios/as del Ministerio de Salud de la Nación, representantes de Observatorios de Salud de distintas universidades, organizaciones e instituciones especialistas en temas de salud.

Organismos de control y auditoría. La auditoría gubernamental es indispensable para elaborar una evaluación objetiva de los programas, las políticas, las operaciones y los resultados de un Gobierno, determinar si se está llevando a cabo una gestión responsable de los recursos públicos y tomar las medidas correspondientes en caso contrario. El contacto con estas entidades es esencial para conocer los planes de auditoría y dar seguimiento a los mismos. Aparte de las obligaciones de transparencia que también tienen frente a la ciudadanía es una práctica habitual la apertura de procesos participativos¹⁸. Por ende hay una doble vía para aprovechar, la alianza y el espacio participativo.

Como bien dice el nombre, el objetivo de esta herramienta es generar alianzas estratégicas, entonces hay que buscar los espacios con quienes cumplen roles clave en cualquiera de los eslabones de la cadena de valor de prevención contra la corrupción.

Es así que la auditoría gubernamental resulta indispensable para elaborar una evaluación objetiva de los programas, las políticas, las operaciones y los resultados del Gobierno que permita determinar si se está llevando a cabo una gestión responsable de los recursos públicos. Las reuniones, encuentros y trabajos conjuntos tienen múltiples objetivos: monitorear las instituciones democráticas y generar

¹⁸ Ejemplo: <https://www.agn.gob.ar/noticias/puertas-abiertas-la-sociedad-civil>

evidencia, pero también instar al debate y al establecimiento de pisos mínimos para la vida democrática y el estado de derecho.

El sistema de control en Argentina está compuesto por múltiples organismos, durante la emergencia se trabajó principalmente con tres:

- Sindicatura General de la Nación (SIGEN): es el sistema de control interno del sector público nacional (Artículo 7° [Ley N° 24.156/1992](#)).

La emergencia sanitaria alteró no sólo los procesos de compras y contrataciones, sino también los mecanismos de control – interno al menos-. En pos de la “confidencialidad” la Ley N° 27573/20 estableció mecanismos de control que excluyeron a la SIGEN y a la auditoría interna del Ministerio de Salud de la Nación.¹⁹ Se tuvieron reuniones con representantes de la SIGEN para comprender el rol de este organismo en los procesos de compras y logísticos en contextos “normales” y en el contexto de emergencia, y los efectos de haberse removido este procedimiento de control interno.

A través de pedidos de acceso a la información pública se pidió información vinculada a procedimientos asociados a las estrategias de inmunización (vacunas del calendario nacional) en el pasado para ampliar la capacidad de comprensión en términos de fortalezas y debilidades, para estar alertas en el proceso de inmunización contra el COVID-19.

- Auditoría General de la Nación (AGN): es el sistema de control externo del sector público nacional (Artículo 7° [Ley N° 24.156/1992](#)).

Independientemente del rol relevante de la AGN como entidad fiscalizadora, la ley de compra de vacunas estableció un mecanismo de control especial para proteger la “confidencialidad” que puso a la AGN y a al Poder Legislativo en el centro del asunto. A través de este nuevo mecanismo se enviaron copias de los contratos de adquisición de dichas vacunas solo a la AGN y las autoridades de la Comisión de Acción Social y Salud Pública de la Cámara de Diputados de la Nación y de la Comisión de Salud del Honorable Senado de la Nación.

Desde un principio se mantuvieron reuniones con autoridades de la AGN y con diferentes agentes públicos del organismo para dar seguimiento al proceso de compra de vacunas y a las actuaciones administrativas. Se mantuvieron más de 10 reuniones con la AGN y se participó de eventos como el Ciclo de Conferencias organizado por la AGN. Como dijo el Director Ejecutivo en esa oportunidad *“Venimos trabajando hace mucho tiempo en la apertura de las instituciones. Estas invitaciones para ver qué hay que controlar y observar sobre el Estado son necesarias en busca del objetivo de transparencia y de fortalecimiento institucional”*.²⁰

Sin perjuicio del trabajo de debate e incidencia realizado junto con la AGN y otras organizaciones de la sociedad civil, y a pesar de las serias irregularidades que detectaron en las contrataciones por Covid-19 que hizo el Ministerio de Salud, la mayoría del organismo declaró la confidencialidad de los informes. Así una vez más se encontró restringido el acceso a la información pública, el acceso a los

¹⁹ Poder Ciudadano (2022:12).

²⁰ El auditor (2022)

actos de gobierno y a una verdadera rendición de cuentas. Como continuidad de la estrategia se verá en mayor detalle en la sección de litigio estratégico.

- Procuraduría de Investigaciones Administrativas (PIA): tiene como deber investigar la conducta administrativa de agentes públicos y denunciar ante la justicia hechos que podrían constituir delitos [Artículo 45 [Ley N° 24.946/1998](#)]

Con la PIA se mantuvieron reuniones para presentar los resultados y las irregularidades detectadas a través del Monitor de Compras COVID y del Observatorio de Vacunas COVID-19. Esta alianza promovió el intercambio de evidencia y el debate sobre la prosecución ante la detección de irregularidades. La PIA puso a disposición casos judiciales y las investigaciones que realizó que ya tenían carácter público, y Poder Ciudadano, compartió todo lo referido a los pedidos de acceso a la información y los litigios iniciados para conseguir la información. Todo ello de manera independiente a lo que ya se encontraba disponible a través de los portales del monitor y del observatorio.

De hecho la PIA utilizó la investigación realizada por Poder Ciudadano en el Observatorio de compras COVID-19 para la realización de investigaciones de compras públicas. En diversos casos dichas investigaciones resultaron en la formulación de recomendaciones a dependencias públicas para implementar mejoras en términos de integridad a través de modificaciones a los reglamentos internos de compras.

5. Capitalizar espacios de participación y colaboración ciudadana



Gracias a la consolidación de las democracias y de los movimientos de derechos humanos en la región se ha ido abriendo el espacio cívico en diálogo con los

Estados, ello sin dejar de tener presentes las constricciones sucedidas en los años de pandemia.

La participación ciudadana permite incidir ante los poderes del Estado para promover el cumplimiento de los derechos y por eso es fundamental monitorear cada etapa del ciclo. Para participar y monitorear existen diversas maneras de hacerlo. Cuando existen los canales de diálogo abiertos, lo mejor es capitalizarlos. Existen tantos espacios de participación ciudadana como organismo público o entidad de interés. La clave es capitalizar esos espacios, siempre y cuando sean verdaderos canales de participación y colaboración ciudadana. *“El creciente uso, cada vez más profesionalizado, de mecanismos no formales como procesos de “diálogo” y de “incidencia colaborativa”, han demostrado enriquecer las tomas de decisiones participativas y, en algunos casos, articularse positivamente con mecanismos e instancias de participación formal”.*²¹ Algunos de los espacios que se aprovecharon durante el estado de emergencia fueron:

- Co-creación del Plan de Acción de Gobierno Abierto: se trabajó para que haya un compromiso sobre el acceso a la información y los prestadores de servicios de salud.²²
- Programa de Planificación Participativa AGN 2024²³: Poder Ciudadano presentó una propuesta de 8 temas para incorporar a la planificación de auditoría de la AGN, en la que se incluyeron temas vinculados a: plan de inmunización (vacunas calendario); vacunas COVID-19; la Agencia de Acceso a la Información Pública y varios sobre políticas de género.

Es clave tener mapeados los espacios vigentes con interlocutores – válidos-estatales para hacer llegar inquietudes propuestas, etc. Es preciso cuidar estos ámbitos, siempre y cuando ellos sean válidos, es decir productivos, en los que haya una verdadera colaboración, no sólo un espejismo de participación ciudadana.

6. Litigio estratégico²⁴

El litigio estratégico tiene capacidad de contribuir a toda la cadena de valor de lucha contra la corrupción, a diferencia de lo que sucede con las otras estrategias mencionadas. Sin embargo para su potencial éxito necesita nutrirse de todas las anteriores.

²¹ Poder Ciudadano [2016:161]

²² Quinto Plan de Acción Gobierno Abierto 2022-2024

²³ Llamado de la AGN: <https://www.agn.gob.ar/noticias/la-espera-de-propuestas-para-el-2024>

²⁴ <https://vacunas.poderciudadano.org/#litigios>



*El litigio estratégico o de interés público es “el reclamo judicial en la forma de acciones individuales o colectivas que buscan la transformación estructural de instituciones del Estado en pos del respeto de derechos y valores democráticos consagrados en la Constitución”.*²⁵

El litigio estratégico es de alguna manera el último bastión de algunas de las herramientas, como del acceso a la información pública. Cuando un pedido no se responde de manera completa o se deniega, hay una primera barrera. Cuando se reclama y se sigue sin tener una respuesta satisfactoria, se presenta una nueva barrera. Así el litigio juega un rol clave para velar por el derecho de acceso a la información pública, y completar las brechas que se hayan detectado.

Ante el reiterado cercenamiento del derecho de acceso a la información al no entregar copia de los contratos entre el Estado Argentino y los laboratorios, se acudió a la justicia federal²⁶ para que resuelva la contienda acceso a la información pública versus cláusulas de confidencialidad.

²⁵ Poder Ciudadano [2016:112]

²⁶ <https://vacunas.poderciadadano.org/#litigios>

En la primer demanda se solicitó que *“Ministerio de Salud de la Nación que “cese con su conducta arbitraria, ilegítima e infundada de denegar el acceso a la información pública solicitada, la cual consiste en la entrega de las copias íntegras de los contratos, convenios, y otros tipos de acuerdos, de cualquier índole, celebrados que contengan información sobre la adquisición de las dosis de vacunas o tratamientos contra el COVID-19”.*

Sin embargo el juez de primera instancia consideró que *“que los contratos en cuestión se encuentran comprendidos entre las excepciones establecidas en el artículo 8 en sus incisos a), c) y d) de la Ley de Derecho de Acceso a la Información Pública; en virtud de lo cual corresponde desestimar la acción intentada por la fundación actora”.*

Es así que la carrera continúa, con paciencia, con la apelación presentada y a la espera de nueva sentencia.

También se utiliza el litigio cuando existen otro tipo de violaciones a derechos, como en el caso de la declaratoria de confidencialidad de los informes de auditoría de los contratos y de los procedimientos de compra de vacunas contra el COVID-19. Esta demanda se basó en que *“la reserva infundada de los informes de auditoría resulta en un daño real y actual, toda vez que afecta en forma directa el derecho al acceso a la información que reviste interés público”.*²⁷

La Corte Suprema de Justicia de la Nación tiene vasta jurisprudencia en pos de este derecho, y se espera que en caso de resultados adversos en las primeras instancias la Corte haga suya su jurisprudencia y la de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Reflexiones finales

Dialogar con un Estado que dialoga y actúa en consecuencia sólo es posible en un mundo ideal. La realidad es que depende el tema y de las circunstancias un Estado puede dialogar mucho, poco o nada.

El estado de excepcionalidad generado por la pandemia hizo florecer Estados poco abiertos al diálogo y a la rendición de cuentas.

Ante la incertidumbre de principios de 2020 se adoptaron estrategias inicialmente de monitoreo de las instituciones y de la información que se publicaba sobre las decisiones de gobierno. Esto llevo a generar información y diagnósticos con la finalidad de transmitir la relevancia de las decisiones y como se estaban usando los recursos públicos, de manera de poder prevenir y detectar posibles hecho de corrupción. Para poner en alerta a funcionarios públicos, organismos de control y a la ciudadanía.

Cuando la solución contra el COVID-19 se asomó en el horizonte y los laboratorios asumieron un rol central en las relaciones con el gobierno, fue imprescindible poner el foco de atención sobre esos

²⁷ Amparo AGN 2023

contratos. Condiciones a las que se comprometió el Estado Argentino a las que todavía no tenemos acceso. El Poder Legislativo cedió a los pedidos de los laboratorios de incluir cláusulas de confidencialidad, el Ministerio de Salud de la Nación se ampara en esas cláusulas para mantener ocultos los contratos y sólo publica información parcial sobre las vacunas y los contratos. La justicia federal por lo pronto avala estas prácticas y lo pactado entre el Estado y los laboratorios se mantiene oculto bajo un manto de opacidad. Cuando se contaba con los organismos de control para cumplir con su misión de control público para mejorar la eficiencia, eficacia y efectividad del Estado privilegio los intereses de los laboratorios en lugar del beneficio de la sociedad.

A través de las diversas acciones de litigio estratégico, en conjunto con todas las iniciativas de incidencia que se mantienen al día de la fecha para detectar y prevenir, se pretende llegar a completar toda la cadena de valor de la lucha contra la corrupción: sanción, recuperación y reparación del daño

En un mundo donde las democracias son cada vez más frágiles y las capacidades de los Estados para defenderse de ataques y abusos globales son cada vez menores; el remedio clave **es con la ciudadanía** y el lazo central para la confianza mutua, **la transparencia**.

Bibliografía

CEPAL (2006). "El desarrollo centrado en derechos y el pacto para la protección social". En *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*, pp. 11-42. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2806/1/S2006002_es.pdf

CIVICUS (2021) Informe sobre el estado de la sociedad civil 2021. Panorama. Disponible en: https://civicus.org/state-of-civil-society-report-2021/es/wp-content/uploads/2021/05/SOCS2021Overview_es.pdf.pdf

Claudia Corichi García https://accountabilityresearch.org/publications/?wpv-wpcf-topic=Government+accountability+institutions&wpv-wpcf-sector=Anti-corruption&wpv_aux_current_post_id=1108&wpv_aux_parent_post_id=1108&wpv_view_count=12

Poder Ciudadano y otros, (2016). Manual para la incidencia de la sociedad civil en políticas públicas. Disponible en: <https://www.poderciudadano.org/libros/manual-aliar-WEB.pdf>

Poder Ciudadano y otros, (2020). Riesgos de Corrupción en concesiones mineras. Oportunidad para la integridad y transparencia en el sector minero en Argentina. Disponible en: https://poderciudadano.org/wp-content/uploads/2020/12/PoderCiudadano_RiesgosCorrupcionConcesionesMineras.pdf

Poder Ciudadano (2021). Transparencia en cuarentena Recomendaciones para mejorar la integridad en las compras y contrataciones públicas en emergencia. Disponible en: <https://poderciudadano.org/wp-content/uploads/2021/03/Policy-brief-11-de-marzo-FINAL-.pdf>

Poder Ciudadano (2022). Observatorio de Vacunas COVID-19 Primeros hallazgos y recomendaciones. Disponible en <https://vacunas.poderciudadano.org/wp-content/uploads/2022/06/Observatorio-Vacunas-COVID-19-Informe-Primeros-Hallazgos-VF.pdf>

Poder Ciudadano (2022). Observatorio de Vacunas COVID-19: Análisis de disponibilidad de la información. Disponible en <https://vacunas.poderciudadano.org/wp-content/uploads/2022/09/Inf.-Analisis-de-Disponibilidad-de-la-Informacion.pdf>

Sitios web consultados

El auditor (2022). Organizaciones civiles debaten en la Auditoría General de la Nación. Consultado en mayo 2023. Disponible en https://elauditor.info/transparencia-y-participacion/organizaciones-civiles-debaten-en-la-auditoria-general-de-la-nacion_a635fd8da3d0665b23a4a894e

Quinto Plan de Acción de Gobierno Abierto. Disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/quinto_plan_de_accion_nacional_de_gobierno_abierto_2022-2024.pdf

Sobre Poder Ciudadano

Poder Ciudadano es una **fundación apartidaria y sin fines de lucro** que nació en 1989 como iniciativa de un grupo de ciudadanos preocupados por la defensa de los derechos cívicos en nuestro país.

Desde 1993 somos el **Capítulo Argentino de Transparency International**, organización que lidera la lucha contra la corrupción a nivel global.

Sector Público

Ana Pichon Rivier
apichonriviere@poderciudadano.org

www.poderciudadano.org