

UNIVERSIDAD DE CIENCIAS EMPRESARIALES Y SOCIALES
Departamento de PosGrados

ESPECIALIZACIÓN EN PROSPECTIVA ESTRATÉGICA
Con Énfasis en Prospectiva Política y Organizacional

Trabajo Final

**La participación ciudadana en la lucha contra
la corrupción en Argentina: un ejercicio
prospectivo al 2030.**

Alumno: Rodrigo Francisco Fuentes

Tutor: Mg. Hernán Risso Patrón.

Matrícula: 97972.

Buenos Aires, 2021.

RESUMEN

Los impactos de la corrupción en América Latina y, específicamente, en Argentina son innegables. De la misma manera, la percepción de la ciudadanía acerca de este fenómeno y la confianza en las instituciones define en buena medida nuestra cultura política.

En ese contexto, la lucha contra la corrupción asume diversas modalidades y, dentro de ellas, la participación ciudadana es una de las menos desarrolladas.

El presente trabajo se propone indagar acerca del futuro de una temática tan específica como compleja, a efectos de formular estrategias de fomento a la participación ciudadana frente a los nuevos y futuros desafíos en la lucha contra la corrupción, mediante la aplicación de técnicas para su análisis y la construcción de escenarios de futuro con horizonte temporal en el año 2030.

INDICE

INTRODUCCIÓN	5
a) Planteamiento del problema	5
b) Objetivo general	6
c) Objetivos específicos	6
d) Justificación del tema	6
e) Recorrido teórico-metodológico. Partes del trabajo.	7
FASE 1. ANÁLISIS CONTEXTUALIZADO	9
A. ENCUADRE METODOLÓGICO Y CONCEPTUAL	9
B. AMBIENTE DE CORRUPCIÓN	9
C. LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN	17
D. ARGENTINA Y LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN	18
E. LA CIUDADANÍA Y LA CORRUPCIÓN EN ARGENTINA	22
F. AMBIENTE HABILITANTE PARA LA PARTICIPACIÓN	24
G. SISTEMA POLÍTICO	27
H. GOBIERNO ABIERTO	29
I. PARTICIPACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES	30
J. EDUCACIÓN Y CIUDADANÍA	31
K. CONCLUSIONES DEL ANÁLISIS CONTEXTUALIZADO	32
FASE 2. DETERMINACIÓN DE VARIABLES	35
A. ENCUADRE METODOLÓGICO	35
B. PARTE 1: ANÁLISIS FODA CON ENFOQUE PROSPECTIVO	35
C. AGRUPACIÓN POR PARES	49
D. APROXIMACIÓN DE VARIABLES	53
E. PARTE 2: CONSULTA A EXPERTOS	55
F. ADMINISTRACIÓN DE LA TÉCNICA.	62
G. PUNTOS DISRUPTIVOS. SEGUNDA RONDA.	68
H. CONCLUSIÓN DE LA TÉCNICA DELPHI	69
FASE 3: CONSTRUCCIÓN DE ESCENARIOS	72
A. ENCUADRE METODOLÓGICO Y PRECISIONES	72
B. HIPÓTESIS DE VARIABLES ESTRATÉGICAS	73
C. HIPÓTESIS DE VARIABLES DE ENTORNO	76
D. HIPÓTESIS PARA VARIABLE/PUNTO DISRUPTIVO	78

E.	CONDICIONES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE ESCENARIOS	79
F.	ESCENARIO TENDENCIAL: “EL PUEBLO DESCONFÍA”	79
G.	ESCENARIO POSITIVO: “EL PUEBLO PARTICIPA”	81
H.	ESCENARIO NEGATIVO: “EL PUEBLO SE LEVANTA”	82
I.	ESCENARIO APUESTA: “EL PUEBLO QUIERE SABER (CÓMO)”	84
	FASE 4: FORMULACIÓN DE ESTRATEGIAS	86
A.	ENCUADRE METODOLÓGICO	86
B.	ÍNDICE DE IMPORTANCIA Y GOVERNABILIDAD	86
C.	RESULTADOS IGO	90
D.	ESTRATEGIA: PROMOVER UNA CULTURA CIUDADANA ACTIVA	92
E.	LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS.....	93
	CONCLUSIONES	97
	BIBLIOGRAFÍA.....	99
	ANEXO: INVITACIÓN ENCUESTA DELPHI	105

INTRODUCCIÓN

a) Planteamiento del problema

La corrupción es un tema transversal a la vida pública, política e institucional en todo el mundo, con ciertas particularidades en Latinoamérica y de larga tradición en Argentina. La lucha contra la corrupción se instrumenta a través de diversas normas, mecanismos y herramientas destinados a la prevención, detección y sanción de hechos de corrupción a distinta escala. De hecho, en Argentina se ha formalizado por primera vez un Plan Nacional Anticorrupción en el año 2019.

El análisis de la lucha contra la corrupción y la participación de la comunidad en ese aspecto fundamental de la vida en sociedad requiere de un análisis a futuro que nos permita realizar un aporte sobre las estrategias a desarrollar para abordarlo.

La participación ciudadana implica la intervención de la población en la toma de decisiones respecto de la vida pública, el manejo de los recursos, políticas, lineamientos y toda acción que tenga un impacto en el desarrollo de la comunidad a todo nivel. De esa manera, se conforma como una faceta más de prevención, detección o reacción a este fenómeno de manera colectiva.

En el último reporte de Transparencia Internacional que expone los índices sobre percepción de la corrupción, junto con los altos índices, la población entiende que la corrupción ha aumentado en los últimos doce meses y que el gobierno ha actuado mal en la temática. Como dato relevante, el 70% de las personas en Argentina consideran que la participación ciudadana es útil en la lucha contra la corrupción. Al mismo tiempo, los ciudadanos consideran que pueden ser objeto de represalias si denuncian casos de corrupción.

La posibilidad de analizar el futuro de este tema puede significar un aporte que habilite una mayor participación como herramienta para combatir la corrupción.

Concretamente, se promueve con este ejercicio prospectivo, evaluar si en el futuro de Argentina nos encontraremos ante un escenario de participación

ciudadana a través de diversas formas o ante una situación de reacción ciudadana frente a los distintos casos de acuerdo a su magnitud.

b) Objetivo general

Formular una estrategia y lineamientos estratégicos para el fomento de la participación ciudadana frente a los nuevos y futuros desafíos en la lucha contra la corrupción y la promoción de la transparencia.

c) Objetivos específicos

-Analizar de forma contextualizada la participación ciudadana como parte de la política de lucha contra la corrupción en Argentina.

-Realizar la aproximación a las variables y la determinación de variables estratégicas, mediante la identificación de los aspectos fundamentales que son determinantes para el contexto actual y que influirán necesariamente en el futuro de la participación ciudadana en la lucha contra la corrupción en el sector público.

-Diseñar, en base a las técnicas aplicadas, escenarios de futuro respecto de la participación ciudadana en la lucha contra la corrupción en Argentina, en un marco de promoción de la transparencia.

d) Justificación del tema

Se busca con este trabajo formular un aporte a la participación ciudadana en la lucha contra la corrupción, entendiendo que es un modo fundamental de fomentar la transparencia y prevenir los desvíos a todo nivel.

La participación ciudadana es importante en todos los aspectos de la vida pública, pero en la lucha contra la corrupción después de un ímpetu inicial de organizaciones de la sociedad civil no ha tenido la evolución que requiere nuestra vida institucional.

De esa manera, poder analizar el futuro de un tema que requiere un abordaje en toda la región, referido específicamente a un fenómeno que atraviesa todas las esferas de la gestión pública y los sucesivos gobiernos, se presenta como

una alternativa de utilidad que aplica al énfasis en prospectiva política y organizacional, en tanto buscaría contribuir al desarrollo de políticas públicas de un ámbito eminentemente estatal.

El tema en cuestión reúne características transversales a la gestión pública cuyo estudio resulta fundamental para el futuro:

- a) La participación ciudadana en general se encuentra en pleno desarrollo.
- b) Los índices de percepción de la corrupción (fundamentalmente Transparencia internacional y el Barómetro de corrupción para Latinoamérica y el Caribe) muestran que la población entiende en un gran porcentaje que la participación ciudadana es útil en esta materia.
- c) En términos de políticas de Estado en desarrollo, la participación es uno de los ejes del Gobierno Abierto.

Su importancia se afianza cuando organismos como la CEPAL y el BID enuncian la corrupción como un tema transversal a todos los Estados de América Latina y a la participación ciudadana como un modo de canalizar las demandas sociales. En ese sentido, el documento “Prospectiva y política pública para el cambio estructural en América Latina y el Caribe” de la CEPAL expresa que: “Debatir sobre el futuro implica dar un paso más adelante y plantear nuevas ideas que enriquezcan un diálogo con toda la sociedad, teniendo en cuenta los resultados del estudio de escenarios futuros. En este caso se trata de incluir nuevos temas en la agenda pública, lo que pone de relieve el vínculo entre prospectiva e innovación. Estos nuevos temas tienen que ver con múltiples dimensiones de la realidad, bien sea al nivel político, económico, social, ambiental, de ciencia y tecnología, de participación ciudadana o de seguridad (Medina Vázquez y otros, 2014, p. 54).”

e) Recorrido teórico-metodológico. Partes del trabajo.

El ejercicio prospectivo se estructuró, en concordancia con el objetivo general y los objetivos específicos, a través de cuatro fases con sus correspondientes métodos:

1. En la primera fase se realizó un análisis contextualizado de la situación de la participación ciudadana en la lucha contra la corrupción en Argentina, lo que permite entender las particularidades de la temática.
2. En la segunda fase se realizó una primera aproximación de variables, para luego determinar las variables estratégicas que permitieron efectuar el análisis sobre el futuro de la participación ciudadana en la lucha contra la corrupción.
3. En la tercera fase se diseñaron y construyeron los escenarios probables respecto de la participación ciudadana en la lucha contra la corrupción y la promoción de la transparencia.
4. En la última fase se delinearon y formularon estrategias para que la ciudadanía pueda involucrarse en la lucha contra la corrupción en el sector público de Argentina al año 2030.

El recorrido metodológico es el siguiente:

FASE	MÉTODO/TÉCNICA	DESARROLLO
Fase 1	Análisis contextualizado	<ul style="list-style-type: none"> • Revisión bibliográfica, de información periodística y de índices internacionales. • Lista de las 20 causas. • Diagrama de Ishikawa.
Fase 2	FODA	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis con enfoque prospectivo. • Agrupación por pares.
	Técnica Delphi	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevista a expertos como equipo técnico. • Encuesta a través de la técnica mencionada a 13 expertos.
Fase 3	Análisis morfológico	<ul style="list-style-type: none"> • Interacción lógica de hipótesis en base al desarrollo de fases previas.
Fase 4	Índice de Importancia y Gobernabilidad, IGO.	<ul style="list-style-type: none"> • Ponderación de aspectos según su importancia y dominio para priorización y elaboración de estrategias.

FASE 1. ANÁLISIS CONTEXTUALIZADO

A. ENCUADRE METODOLÓGICO Y CONCEPTUAL

Asumiendo las complejidades de un ejercicio prospectivo basado en un fenómeno transversal que se enmarca en la prospectiva política y de las organizaciones, el análisis contextualizado de la participación ciudadana en la lucha contra la corrupción en Argentina requiere algunas precisiones esenciales para una comprensión de la temática y la situación de la que se parte.

Para ello, se integrarán definiciones y clasificaciones básicas de la temática en cuestión, efectuadas en base a una revisión bibliográfica y normativa.

Asimismo, con base en los conceptos delimitados se realizará una descripción de los índices internacionales referentes a la percepción social respecto de la corrupción y, específicamente, a la participación ciudadana.

En conjunto, se efectuará un análisis causal, con el propósito de llegar “mediante aproximaciones sucesivas, a las raíces (al origen, a la base) de las causas del problema que estamos analizando” (Balbi, 2018, p. 59).

Con un enfoque sistémico, nos referimos aquí a la complejidad de la realidad, específicamente a un recorte de ella. No estamos pensando sólo la corrupción en sí misma, pero necesitamos analizarla contemplando que hay realidades previas a su génesis. Aquellas cuestiones que explican la existencia misma de la corrupción, responden muchos de los inconvenientes que han aparecido para la participación ciudadana.

Por ello, se vincularán los conceptos con el devenir histórico y la situación actual en Argentina para expresar, finalmente, los diagnósticos básicos de la temática. Los mismos servirán de base para la elaboración de la matriz FODA y la consulta a expertos para la determinación de variables.

B. AMBIENTE DE CORRUPCIÓN

1. La corrupción como fenómeno

En términos aparentemente simples, la corrupción suele ser definida como el uso del poder confiado para obtener beneficios privados indebidos.

Para entender esta definición, es necesario aclarar que hablamos de poder porque son acciones desarrolladas por personas con capacidad de movilizar determinados recursos. Y decimos que ese poder es confiado, en tanto el cargo como las capacidades de movilización de recursos se sostienen en un vínculo formal de confianza entre quien comete el acto de corrupción y las personas a quienes debe su responsabilidad.

Asimismo, se sostiene que los beneficios son privados, porque así los apropian los beneficiarios del acto de corrupción y que son indebidos, porque se genera a través de un uso distorsionado de las atribuciones confiadas (personas electas por voluntad popular, por concurso o designadas por alguna de las anteriores).

La corrupción como fenómeno no se limita al hecho en que una persona con las características descritas anteriormente se apropia indebidamente de recursos, sino que se manifiesta de manera dinámica, abarcando desde los niveles más altos de gobierno a los más bajos, desde las naciones hasta las municipalidades y, también, transversalmente a todos los Poderes del Estado.

Este fenómeno tiene consecuencias innegables que se prolongan a lo largo del tiempo y se transforman en estructurales ya que la gobernanza (buen gobierno), las democracias en sus diversas manifestaciones y la confianza de la ciudadanía se ven severamente afectadas.

La definición que abona el presente trabajo es la mayormente difundida, pero es necesario aclarar que, a nivel normativo, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, sancionada en 2003, no aporta un concepto de corrupción, porque durante el debate se entendió que, de hacerlo, se podría limitar su comprensión y abordaje (UNODC, 2014, p. 14).

Por su parte, la Convención Interamericana Contra la Corrupción enumera actos comprendidos por la norma (Artículo VI), tales como el pedido y la aceptación o el ofrecimiento y otorgamiento de dádivas o ventajas, la realización de acciones u omisiones por parte de un funcionario público con el fin de obtener beneficios de manera ilícita y el aprovechamiento u ocultamiento

de bienes provenientes de esos hechos. Pero también, con el mismo objetivo señalado en el párrafo anterior, refiere que la Convención es aplicable a otros actos no contemplados en ella.

Es importante destacar que, cuando nos referimos al fenómeno corrupción, no hablamos sólo de delitos, sino de comportamientos y contextos que materializan la definición adoptada en este apartado. De lo contrario sería, como dijera Morin, un modo simplificador que mutilaría nuestro conocimiento de la realidad (Morin, 2004, p. 2). Debemos aquí, entonces, integrar todos los modos simplificadores de pensar el tema rechazando, por supuesto, cualquier conclusión mutilante.

2. Causas de la corrupción

Para una temática que analizaremos en adelante desde la óptica de la ciudadanía en su relación con el Estado y propendiendo a su participación activa, resulta importante comprender que “la explicación de un problema trasciende los síntomas para indagar las causas” (IIPE, 2000, p. 17). Es por esto que debemos intentar hacer un análisis lo más breve posible de las que son señaladas habitualmente como causas del fenómeno arraigado de la corrupción en el sector público.

Son múltiples los factores que se reconocen como causas de este fenómeno, pero se ha decidido indagar y precisar aquellas que imperan en América Latina y, específicamente, en el devenir histórico de Argentina.

Reconocer las causas de la corrupción, implica también acercarse a aquellos aspectos que naturalmente impiden o dificultan la participación ciudadana.

Se recurrió para ello a la lista de las 20 causas, reconociendo que no todas ellas tienen el mismo peso en la determinación del problema.

En su mayoría, las seleccionadas se enmarcan en debates dados en el campo del derecho, la criminología, la sociología, la economía y la psicología. En tal sentido, se listaron las siguientes:

- La desigualdad social, en términos de pobreza y desigualdad, en términos de distribución de la riqueza, expresada en los índices GINI y sobre

desarrollo humano. Es una variable que se considera directamente asociada a los índices de percepción (Morales Quiroga, 2009, p. 218).

- La falta de transparencia del sistema político, referido especialmente a la financiación de los partidos políticos y la estructuración de redes clientelares (Transparencia Internacional, 2007, p. 2).

- Ineficacia del sistema educativo, en términos de formación para respetar lo comunitario y sobre la participación ciudadana en todos los aspectos de un país.

- La perversión de la autoridad a todo nivel, alejándose de la búsqueda del bien común (Serna, 2009, p. 126).

- El entendimiento de que el sistema presidencialista imperante en toda América Latina favorece el abuso de poder, ya que se busca “un salvador” que luego termina tornándose corrupto por no establecerse límites a la autoridad presidencial (Gouvea, 2006, p 31). Asimismo, quienes defienden esta idea, explican que un sistema parlamentario favorece la transparencia de los gobiernos.

- Falta de integridad ética en los ámbitos público y privado. Esta falta de integridad ya se evidenciaba como causa de la corrupción en el prefacio de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de Francia de 26 de agosto de 1789 (Tablante y Antoniazzi, 2018, p. 24).

- Falta de sistematización y, por lo tanto, de transparencia de la información de las actividades de los Estados.

- Fortalecimiento continuo de actitudes y éxito individualista por encima de los valores éticos, la honestidad y el interés público (PTGP, 2003, p. 4).

- El “aprendizaje observacional” de los funcionarios públicos y dirigentes políticos que pretenden avanzar en las organizaciones y se encuentran con situaciones impuestas por la costumbre (Fernandez Ríos, 1999, p. 184).

- La debilidad de los marcos normativos. Nos referimos a conjuntos de normas de todo nivel que son poco claras y se prestan a multiplicidad de interpretaciones, que no prevén la mayor parte de las situaciones, que se encuentran dispersas o que simplemente atacan sólo los síntomas.

- Mecanismos institucionales de control débiles. La ausencia o falencia de estos mecanismos que, asimismo, son considerados unos de los ejes del combate a la corrupción (Tablante y Antonazzi, 2018, p. 102), crean el ambiente propicio para la corrupción. Concretamente, la falla de los mecanismos de control interno y externo impiden la configuración de un ambiente de control.

- Visión banal de la política partidaria, la militancia y la función pública. Lo que antiguamente fue considerada una función noble, se ha tornado como paladín de la desconfianza y la falta de credibilidad. Esto despierta además la desconfianza de la población (Malacalza, 2004, p. 13).

- La baja profesionalización del sector público. Quienes diseñan, dirigen y participan en los procedimientos públicos no se encuentran habitualmente formados para eso. Incluye los desvíos en los mecanismos de selección para la función pública (Lindoor, 2019).

- Falta de rendición de cuentas en el sector público. El accountability, a través de sistemas integrales de información que permitan conocer el destino de los recursos públicos, no resulta eficaz (Tablante y Antonazzi, 2018, p. 101). Asimismo, la falta de independencia de los organismos de control favorece la corrupción, dado que controlarse a sí mismo por lo general hace que se terminen obviando determinadas situaciones. Es lo que se conoce como influencia indebida (Tablante y Antonazzi, 2018, p. 102).

- La gestión deficiente de los fondos públicos. Desde la formulación del presupuesto, pasando por su ejecución hasta la conocida como cuenta de inversión. Es decir, la mala gestión pública crea oportunidades e incentivos para la corrupción (Wolf y Gürgen, 2000, p. 2).

- La falta de transparencia respecto de los canales de comunicación entre el sector público y privado “donde se generan espacios inmensos para el desarrollo de diversas situaciones de corrupción” (Grupo Faro, 2018, p. 10).

- Falta de contrapesos políticos, con oposiciones mediáticas pero inactivas que negocian en su propio beneficio

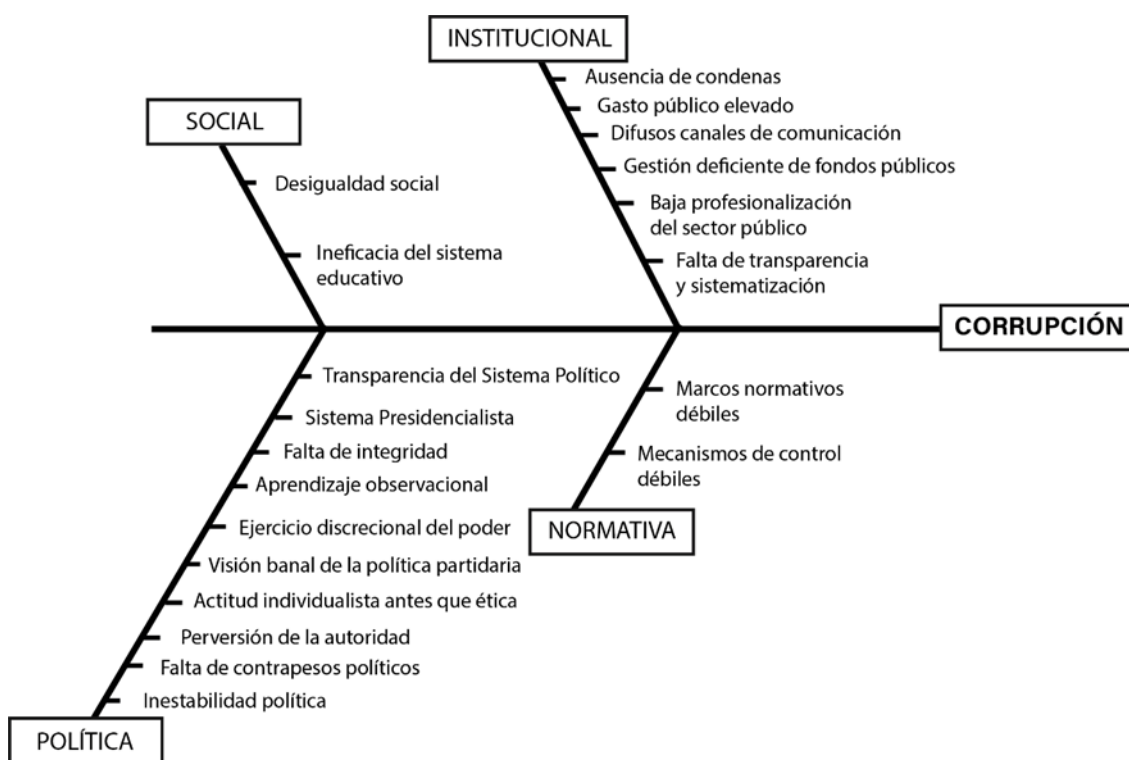
- El ejercicio discrecional del poder de quienes ejercen la función pública. Esto, además de crear un ambiente propicio para la corrupción, genera

resistencias de la conducción ante las voces disidentes y ciudadanas (Rivera Sánchez, 2012, p. 189).

- Ausencia de condenas y sanciones acordes a hechos de este tipo que consolidan las conductas de esta naturaleza. Investigaciones deficientes y procesos no finalizados.

- La inestabilidad política se asocia con altos niveles de corrupción, sucediendo lo contrario en países con estabilidad en la materia. De hecho, la falta de estabilidad en las transiciones de gobierno electo se vincula directamente con la corrupción en el sector público (UNODC, 2020).

Se torna necesario ordenar estas causas de acuerdo a la importancia y estrategias de intervención correspondientes. Para esto, se decidió elaborar un diagrama de Ishikawa, en el que se clasifican los factores desarrollados en cuatro apartados. El social, en el que se incluyen cuestiones estructurales de un Estado; el político, que refiere a factores que conforman el sistema político y la cultura política del país; el institucional, que se conforma por factores de la gestión pública institucionalizada y el normativo, que refiere a marcos y mecanismos de control.



Podemos observar en el diagrama que la causales del área política concentrarían mayor agrupación, seguidas por el ámbito institucional. De aquí una primera aproximación indicaría que las causales de corrupción en el sector público derivan de un sistema político y una cultura política deficiente, abonadas por falencias en la gestión pública institucional. Es este un importante punto de partida para este trabajo.

Desde un análisis económico, Klitgaard (1991, p. 86) ha definido que la corrupción tiene su base en una relación entre la discrecionalidad, el monopolio y la falta de transparencia. La fórmula M (Monopolio) + D (Discreción) - A (Responsabilidad) = C (Corrupción) ha sido ampliamente difundida para explicar aquella definición.

Si vinculamos esos conceptos con la participación de la ciudadanía, como base de este ejercicio prospectivo, se vislumbra que tomar parte en las decisiones y la posibilidad de ejercer cualquier tipo de control, son modalidades en las que la ciudadanía puede ejercer su derecho a la participación.

Wielandt y Artigas explican que esta situación y los altos índices de este tipo de hechos en la región *“refleja la pérdida de confianza en el Estado y las instituciones democráticas por parte de las personas y las comunidades. Esto es también capitalizado por grupos criminales y pandillas que van modificando sus formas de operar conforme se altera la cohesión social, generando redes diversas dentro del mundo criminal”* (2007, p. 22).

Tal como se afirma en el párrafo anterior, es imposible pensar la corrupción en nuestro territorio sin tener en cuenta el crimen organizado, la desigualdad y la pobreza y la seguridad ciudadana, fenómenos que hoy resultan estructurales y cuyo desarrollo correspondería a un ejercicio más amplio. A decir de Edgar Morin, *“no es solamente la sociedad la que es compleja, sino también cada átomo del mundo humano.”* (Morin, 2004, p. 8)

3. Formas de corrupción

Conocer la tipología de la corrupción nos ayudará a delimitar el enfoque de este ejercicio prospectivo, de acuerdo a las particularidades de nuestra región.

En primer lugar, de acuerdo a su naturaleza, la corrupción se clasificará como pública o privada. En este trabajo hablamos de corrupción pública, dado que esa sería la esfera de acción de la ciudadanía desde la óptica de la participación y, de acuerdo al objetivo general de este trabajo, es también el ámbito desde el que deben formularse las estrategias.

Por otra parte, la UNODC explica que, de acuerdo a la valoración que se haga del comportamiento desplegado, la corrupción podrá ser “blanca, negra o gris” (2014, p. 15). Nos referimos a una corrupción blanca, cuando un hecho reúne los elementos de la corrupción, pero la mayoría de la población no lo considera como un acto corrupto, de acuerdo a diversas causas. Es entendida como corrupción negra, aquel hecho que todos consideran de manera indiscutible como corrupto. Se considera corrupción gris, cuando un sector estima que se trata de un hecho corrupto y otro que no lo es.

En el sector público, la corrupción se desarrolla en todos los ámbitos posibles. Puede ser legislativa, administrativa, judicial, electoral o política. En tal sentido, se despliega en cualquier organismo y va desde las fuerzas de seguridad hasta los establecimientos educativos, desde un establecimiento penitenciario hasta un ente autárquico o desde una sociedad del estado hasta un ministerio del Ejecutivo.

De acuerdo al objetivo de este trabajo, nos referimos a corrupción en el sector público tanto administrativa como política, en tanto son las esferas de las cuales deben provenir también las estrategias que se mencionaran anteriormente.

En cuanto al alcance de los hechos encuadrados, los mismos se clasifican en pequeña o gran corrupción. La diferencia se da entre hechos que implican, por ejemplo, el intercambio de pequeñas sumas de dinero o la concesión de pequeños favores y aquellos que implican la distorsión de las funciones esenciales de un gobierno.

Como aclaración final, el presente trabajo se enfoca en la corrupción sistémica, es decir, *“cuando en casi cualquier organización pública se puede acceder a la red de corrupción o incluso hay la expectativa normalizada de adquirir un*

beneficio informal por parte de los usuarios y miembros de las organizaciones públicas” (Arellano Gault, Galicia y Lepore, 2015, p. 78).

C. LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

1. Nociones fundamentales

Los Estados, con disparidades de acuerdo a las características que el fenómeno presenta en sus territorios, elaboran en mayor o menor medida políticas de lucha contra la corrupción, conocidas también como políticas anticorrupción. Esta lucha, si bien se enmarca en el ciclo de políticas públicas, presenta el mismo o mayor nivel de incertidumbre que cualquier fenómeno complejo.

La lucha contra la corrupción se materializa en tres campos fundamentales:

- a) **Prevención:** se trata de la generación de políticas públicas que eviten la comisión de hechos de corrupción y de impedir que, en caso de darse el fenómeno en un ámbito determinado, el mismo no se torne sistemático y, mucho menos, endémico.

En este sentido, es importante destacar que la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción indica que debe tratarse de políticas y prácticas *“coordinadas y eficaces contra la corrupción que promuevan la participación de la sociedad (...)”* (Art. 5 Inc. 1).

- b) **Detección:** contempla la aplicación de diversos mecanismos que permitan advertir la comisión de hechos que reúnan los elementos de la corrupción.

Todo programa destinado a prevenir la corrupción pero que no detecte cuando los hechos se cometen, está destinado a no prosperar. Aquí cobran relevancia los sistemas de control interno y externo consagrados en Argentina en la Ley de Administración Financiera N° 24.156 cuyos órganos rectores son la Sindicatura General de la Nación y la Auditoría General de la Nación respectivamente.

También existen órganos destinados al control de determinados aspectos operativos, como la Oficina Anticorrupción.

Pero también aquí es posible la participación ciudadana, no sólo a través del acceso a la información y de iniciativas de la ciudadanía, sino también a través de las organizaciones, asociaciones y fundaciones.

- c) Sanción: aquí nos referimos a la manera en que el Estado reprende en la faz administrativa y, fundamentalmente, penal a quienes son declarados responsables por hechos de corrupción. Abarca fundamentalmente a los órganos administrativos con función sancionatoria y a los tribunales en el ámbito judicial. Es la instancia más desprestigiada y reclamada en Argentina.

Estas instancias de lucha contra la corrupción serán visualizadas en la reseña histórica argentina que se realiza a continuación, entendiendo que el resultado de las interacciones que se sucedieran después de implementar cada medida no fue lo suficientemente meditado. Las recetas mágicas son deterministas y, como definiera Morin (2004, p. 13), el pensamiento complejo no rechaza el determinismo, pero lo sabe insuficiente.

D. ARGENTINA Y LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

La aceptación por parte de los diversos países sobre el impacto que la corrupción genera en el desarrollo, ha producido reflexiones sobre diferentes formas de combatir este fenómeno que debilita a los gobiernos, paraliza el desarrollo económico, atenta contra la efectividad de cada país y afecta las relaciones sociales (Arellano Gault, Galicia y Lepore, 2015, p. 80).

En Argentina, durante la década de 1980 con el retorno de la democracia, las instituciones gubernamentales fueron acompañadas por las primeras organizaciones cívicas, que se avocaron a realizar diversas tareas. Sin embargo, esto no alcanzó para cambiar la imagen negativa que los ciudadanos tenían del Estado, aduciéndose causales de corrupción en el sector económico y un crecimiento del gasto público cada vez mayor (Gorrochategui, 2001).

En el año 1991, el Poder Ejecutivo anunció una serie de medidas tendientes a combatir la corrupción, entre las que se destacan la incorporación de las declaraciones juradas patrimoniales de funcionarios del Poder Ejecutivo, la duplicación del presupuesto anual correspondiente a la Fiscalía Nacional de

Investigaciones Administrativas y un riguroso control de los aportes privados a los partidos políticos (Astarita, 2014).

Con la reforma constitucional del año 1994, nacieron nuevos organismos de control para evitar la corrupción: el Consejo de la Magistratura, el Defensor del Pueblo y el Ministerio Público independiente de los tres poderes del Estado, con autonomía funcional y autarquía financiera (Gorrochategui, 2001).

En 1996, tras la sanción de la Ley de Administración Financiera N° 24.156, se crearon la Sindicatura General de la Nación y la Auditoría General de la Nación como órganos rectores de los sistemas de control interno y externo respectivamente. En el año 1997 se creó la Oficina Nacional de Ética pública, dependiente del Poder Ejecutivo.

La principal crítica que se hace a este período es que, más allá de las medidas anunciadas y la creación de organismos, las políticas y acciones nunca llegaron a materializarse.

Como dato cronológico para el período que va desde 1983 a 2001, es interesante realizar dos precisiones. Gorrochategui (2001) considera que los medios de comunicación masivos no se hicieron eco de la corrupción que se estaba llevando adelante en el ámbito Estatal hasta el año 1988, cuando comenzaron a radicarse denuncias sobre funcionarios que habrían recibido dádivas para favorecer a ciertas empresas en compras públicas y, otros casos, respecto de determinados sectores de la Policía de la Provincia de Buenos Aires.

Pereyra (2012) en un trabajo de investigación que utilizó como fuentes a los principales diarios de Argentina (Clarín, Página 12 y La Nación), menciona 136 escándalos de corrupción que tomaron estado público y que se dieron durante los años 1990-2001.

A finales de la década del 90, los diferentes candidatos presidenciales fijaron sus esfuerzos de campaña en la lucha contra la corrupción que, después del desempleo, era considerado en las encuestas el tema más importante del país. En 1999, Fernando de la Rúa anunció un plan en vista de afrontar los costos sociales que produjeron las medidas llevadas a cabo en la gestión anterior (Arellano Gault, Galicia y Lepore, 2015, p. 88) e inmediatamente fue

sancionada la Ley N° 25.233, que establece la creación de la Oficina Anticorrupción en cumplimiento de los principios de la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) ratificada por Ley N° 24.759. Su creación estuvo destinada a terminar con el desempeño que tenían los órganos de control anteriores (Parker, N., Berthin y otros, 2004).

Lo que sucedió después es ampliamente conocido y apelo a la siguiente descripción que grafica con brevedad lo acontecido en el marco de la crisis socioeconómica e institucional reinante: *“Entre el 20 de diciembre de 2001 y enero de 2002 se sucedieron cinco presidentes y tuvieron lugar masivas movilizaciones de protesta de amplios sectores de la población. En estas protestas callejeras se expresaron diversas reivindicaciones y demandas incluyendo, entre otras, el cuestionamiento del modelo económico neoliberal, la crítica al funcionamiento del sistema financiero y bancario, el deficiente funcionamiento de las instituciones políticas y el comportamiento corrupto de la clase dirigente”* (Sautu y otros, 2004).

Brodschi, Fracchia y López Amorós (2009) dan cuenta de un informe ordenado por la Procuración General de la Nación en el año 2005 que relevó las causas penales en trámite referidas a hechos de corrupción e identificó delitos contra la administración pública o cometidos por funcionarios públicos que ascendían en total a 7 mil millones de pesos, lo que era equiparable al gasto nacional en Educación y Cultura y al doble del gasto en Salud para el año 2006.

Asimismo, debe resaltarse que desde 1980 hasta el año 2005, la corrupción ha privado al Estado en unos 10 mil millones de dólares (Biscay, 2018, p. 9) con el impacto que eso conlleva.

Si bien las instituciones se mantuvieron, en los años siguientes al 2006 se incrementaron notablemente las denuncias y “en el sector privado la corrupción ha incrementado en los últimos años sustancial y fundamentalmente a través de obras de infraestructura” (Grupo Faro, 2018, p 26).

En tal sentido, la Cámara Federal de la ciudad de Buenos Aires elaboró un informe en el cual consigna que, entre los años 2003 y 2015, los integrantes del Poder Ejecutivo Nacional recibieron un total de 2160 denuncias sobre posibles hechos encuadrados en el fenómeno de la corrupción, en los ámbitos

impositivos, de entrega de sobornos y de cartelización de la obra pública (La Nación, 2016).

Durante el año 2017, Argentina tuvo buenas noticias en materia estadística, en tanto fue el único país de la región que mejoró su calificación en los Indicadores de Gobernabilidad del Banco Mundial. Por un lado, se reconoció el “esfuerzo para regular la responsabilidad penal de las personas jurídicas con el fin de ser miembros de la OCDE” (Grupo Faro, 2018, p. 27) aunque no se hayan analizado los incentivos más eficaces para prevenir delitos que encuadran en corrupción, a través de la fiscalización de los sistemas de cumplimiento por parte de instituciones públicas.

En el año 2019, tras los intentos realizados en el año 2000, Argentina formalizó por primera vez un Plan Nacional Anticorrupción (PNA) para el período 2019-2023. Es la primera implementación de una política pública desde los máximos órganos nacionales en cuanto a lucha contra la corrupción.

El Plan fue aprobado mediante Decreto N° 258/19 para implementar una serie de medidas y, con ese propósito, creó una Comisión Asesora Ad Hoc para el seguimiento de su implementación.

Este PNA se fundamenta en tres objetivos prioritarios que son el Fortalecimiento institucional, Modernización del Estado y la Inserción inteligente al mundo. Los puntos del atinentes a la participación ciudadana son sólo contemplados de manera genérica.

En diciembre de 2020 la Oficina Anticorrupción presentó una reevaluación del Plan Nacional Anticorrupción, con el propósito de “repensar de un modo estratégico las políticas propuestas”. Para ello, se amplió el Consejo Asesor incorporando, además de organismos internacionales, colegios profesionales e instituciones académicas, organizaciones no gubernamentales de combate a la corrupción: Poder Ciudadano, Directorio Legislativo, Cultura Democrática, ACIJ, Nuestra Mendoza, Salta Transparente.

El índice CCC (Capacidad para Combatir la Corrupción) emitido por la Americas Society/Council of the Americas (AS/COA) y la consultora Control Risks, ha indicado para el año 2020 que Argentina, tras la última transición de gobierno ha mantenido sus índices estables, destacándose en los factores

Sociedad civil, medios y sector privado. Aun así, los datos indican una fuerte caída en la variable “Movilización social contra la corrupción”, ya que los cambios de gobierno y el deterioro de la economía desviaron parte de la atención del público en general de la lucha contra la corrupción.

De la misma manera, se ha estancado en el factor Capacidad legal, fundamentalmente en lo atinente a la independencia de los tribunales, la eficiencia de las agencias anticorrupción (en particular la Oficina Anticorrupción) y la experiencia y recursos disponibles para combatir los delitos de cuello blanco.

Esto muestra que, como explica Castro Suarez, la crisis de la democracia representativa tornó necesario el discurso de la participación (2000, p. 2). Es decir, una vez concluidos los procesos de transición democrática y tras la necesidad de su consolidación, la participación se fue incorporando al discurso político y fue adquiriendo importancia como complemento de la democracia representativa.

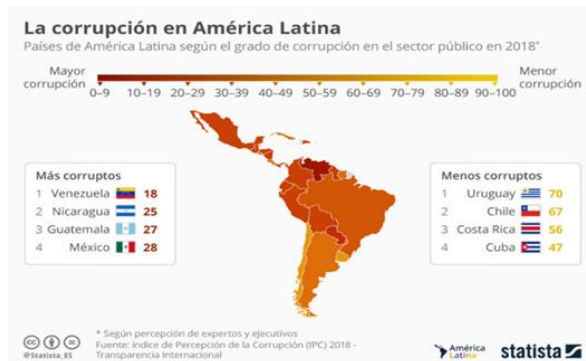
E. LA CIUDADANÍA Y LA CORRUPCIÓN EN ARGENTINA

Como unidad de análisis del presente trabajo, la ciudadanía es la destinataria última de los impactos de la corrupción. Por ello, debe trabajarse “con una vocación muy seria y muy severa de avanzar hacia la remoción de aquellos obstáculos que han generado, de manera legítima, desconfianza y pérdida de credibilidad” (Malacalza, 2004, p. 12).

Precisamente, la relación de la ciudadanía argentina con las instituciones se expresa en la falta de confianza. Tal y como afirma Morin, “se nos dijo que la política «debe» ser simplificante y maniquea. Lo es ciertamente, en su versión manipulativa que utiliza a las pulsiones ciegas. Pero la estrategia política requiere al conocimiento complejo, porque la estrategia surge trabajando con y contra lo incierto, lo aleatorio, el juego múltiple de las interacciones y las retroacciones” (Morin, 2004, p. 32).

La conjunción entre la política y la confianza ciudadana es una de las asignaturas pendientes de nuestra democracia. Esto es exhibido por el Índice de Percepción de la Corrupción elaborado por Transparencia Internacional.

Para el año 2019, se elaboró el siguiente mapa regional para Latinoamérica:

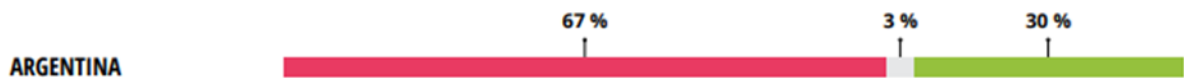


Fuente: www.transparency.org

Asimismo, el Barómetro de la corrupción para Latinoamérica y el Caribe indica que para el 49% de las personas, la corrupción en Argentina se ha incrementado en los últimos 12 meses.

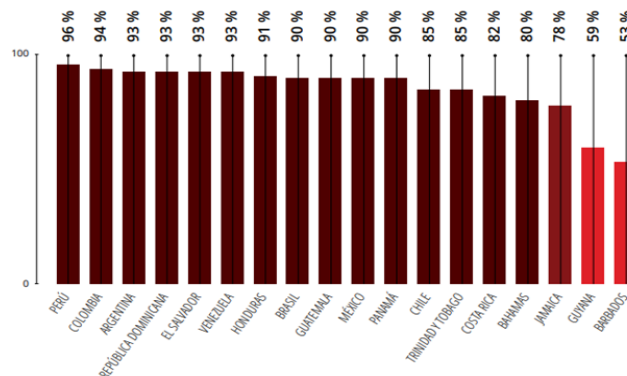
En términos generales, el 53% de la población de Latinoamérica y el Caribe sostiene que la corrupción se incrementó y un 29% que se mantuvo igual.

Además, el 67% sostiene que el gobierno argentino ha actuado mal en cuanto a lucha contra la corrupción, ubicándose en el cuarto puesto:



Fuente: www.transparency.org

Por otra parte, el siguiente porcentaje de personas han indicado que la corrupción en el gobierno es un problema grave:



Fuente: www.transparency.org

Uno de los datos más relevantes arrojados por el Barómetro indica que, en Argentina, el 21% de las personas aseguran haber recibido sobornos a cambio de votos.

Por otra parte, en cuanto a la adopción de medidas, el 70% de las personas en Argentina consideran que la participación ciudadana es útil en la lucha contra la corrupción. Al mismo tiempo, los ciudadanos consideran que pueden ser objeto de represalias si denuncian casos de corrupción.

Esto muestra que “varios países de la región han debido enfrentar el problema de la creciente desconfianza en las autoridades y la falta de credibilidad en las instituciones públicas, lo que tiene una repercusión directa en la democracia como forma de gobierno” (Trigo y Alvarez, 2017, p. 37).

En ese sentido, la Corporación Latinobarómetro (2015) ha mostrado que para el período 1995-2015 en los países de la región los partidos políticos, poderes legislativos, gobiernos y Estado cuentan con los menores niveles de confianza ciudadana, sin superar ninguno de ellos el 35% de confiabilidad.

F. AMBIENTE HABILITANTE PARA LA PARTICIPACIÓN

1. Participación ciudadana

Que los ciudadanos puedan tomar parte en los asuntos públicos y, específicamente, en la lucha contra la corrupción, es considerado como un elemento indispensable para la cultura democrática.

Ramírez Saiz explica que las modalidades en las que la ciudadanía puede participar en la gestión pública son variadas (2013, p. 10). Así, puede clasificarse la participación como formal o informal, de acuerdo a si se efectúa en el marco de una organización con reconocimiento oficial; individual u organizada, si se realiza de manera aislada o en contexto de grupo; mediante canales institucionales o autónomos, si cuenta o no con respaldo público o privado si surgió de manera espontánea.

Asimismo, según la descripción del mismo autor (Ramírez Saiz, 2013, p.12) la participación puede ser:

- a) Ciudadana: Cuando los integrantes de la comunidad política se involucran en acciones públicas sobre asuntos de interés general.
- b) Comunitaria: Abarca la participación en grupos reducidos que tienen como fin la atención de las necesidades de sus miembros.
- c) Social: Se funda en la pertenencia del individuo a asociaciones u organizaciones para la defensa de los intereses de sus integrantes.
- d) Política: Es la intervención de los ciudadanos en las organizaciones políticas formales y en el sistema político, tales como partidos, parlamentos, ayuntamientos, procesos electorales, etcétera.

Este trabajo se basa en la participación ciudadana mediante canales institucionales, sin perjuicio de otras formas que pudieran surgir.

Por otra parte, Cano Blandón (2006, p. 16) explica que existen diversas formas en las que se puede dar la participación ciudadana en el ciclo de políticas públicas. Así, puede ser:

- a) Información: Es la obtención, emisión y difusión de información sobre el funcionamiento de los gobiernos. Se entiende como el nivel más básico de participación y en nuestro país es el más desarrollado dado que, a diferencia de otros países latinoamericanos, Argentina cuenta con la Ley de Acceso a la Información Pública N° 27.275.
Asimismo, por la misma norma se creó la Agencia de Acceso a la Información Pública y los ciudadanos pueden requerir información pública en línea, por correo postal o de manera presencial. A pesar de estar instaurado un sistema como el descrito, no es la herramienta más conocida por la ciudadanía.
- b) Consulta: Es un tipo de participación indirecta, tendiente a recabar la opinión ciudadana respecto de asuntos sobre los que el ciudadano tenga información que permita esclarecer cierta problemática. No se limita sólo a la consulta popular, que es explicada párrafos adelante, sino que se suele materializar en encuestas de opinión, de satisfacción, de

victimización e incluso la conformación de consejos asesores. Así, podemos mencionar la Comisión Asesora del Plan Nacional Anticorrupción.

- c) Cogestión: Se trata de la participación de los ciudadanos concretamente en el desarrollo de tareas públicas. Por ejemplo, a través de mecanismos cooperativos en los que la ciudadanía participa en la prestación de algún servicio público mediante la constitución de comités, o asociaciones de ciudadanos.

En Argentina esta modalidad tiene un desarrollo apenas esbozado desde algunos sectores de la sociedad civil a nivel local, no en la esfera nacional.

- d) Decisión: Es el más difícil de alcanzar, pues los ciudadanos participan directamente en el proceso de toma de decisiones no sólo emitiendo opiniones sino también orientando la acción gubernamental. Es tan dificultosa, porque requiere un alto grado de compromiso tanto ciudadano como de los funcionarios actuantes, quienes deben además someterse a negociación permanente. Por esta razón, en los lugares donde se desarrolla, se realiza a nivel local.

En el marco específico de la lucha contra la corrupción, la participación ciudadana remite a la actividad pública en la que los individuos toman parte en los asuntos públicos como ciudadanos y sujetos activos. La institucionalización de los canales de participación depende de normativa que regule la intervención de los ciudadanos en la vida pública, ya que debe desarrollarse mediante las modalidades reglamentadas y por medio de mecanismos institucionales. (Ramirez Saiz, 2013, p. 21)

La normativa suele contemplar, en cuanto a participación institucionalizada, la formalización de consejos, comisiones o comités consultivos con participación mayoritaria o exclusiva de ciudadanos. Uno de los riesgos que entraña esta modalidad en Estados en los que no se encuentra desarrollada la participación, es que los consejos tiendan a estar integrados mayoritariamente por funcionarios. Por otra parte “los consejeros, que son ciudadanos, pueden ser electos, pero muy frecuentemente son designados por la autoridad. Sus

acuerdos o propuestas se dan mediante modalidades consultivas o colaborativas y no suelen ser vinculantes” (Ramirez Saiz, 2013, p. 23).

La consulta pública, como forma en que los ciudadanos son requeridos a opinar en asuntos de interés público, puede ser de carácter vinculante o no vinculante. En Argentina, por ejemplo, la Ley N° 25.432 formaliza ambas formas de consulta, cuya convocatoria debe ser realizada por el Congreso Nacional a instancias de la Cámara de Diputados en el marco de proyectos de ley que versen sobre procedimientos reglados en la Constitución Nacional (vinculante) o sean de interés general para la Nación (no vinculante).

Los instrumentos generalmente utilizados para el diseño e implementación de políticas públicas se suelen ubicar en otros niveles de gestión y abarcan a miembros de consejos de distinta naturaleza, funcionarios y expertos, como el presupuesto participativo que en Argentina comenzó a desarrollarse tras la crisis del año 2001 referida en apartados anteriores, pero se incrementó exponencialmente a partir del año 2008 (Couto y Carmona, 2018). De todas maneras, su crecimiento fue dispar y su aplicación se realizó mayormente en gobiernos a nivel local, distribuidas geográficamente en la zona central del país.

G. SISTEMA POLÍTICO

La transparencia del sistema político nacional es uno de los temas que más desconfianza genera en la población. Fundamentalmente, el financiamiento de los partidos políticos y las redes clientelares motivan un alejamiento de los ciudadanos respecto de las instituciones que debieran funcionar como las bases de la democracia representativa.

El riesgo de fraude que entraña de manera permanente el sistema político llevó a reformar en el año 2019 la Ley N° 26.215 de financiación de los partidos políticos, mediante Ley N° 27.504. Ello, porque las campañas electorales presidenciales de los años 2007, 2015 y 2019 han estado bajo un manto de sospecha, esta última aun después de la modificación de la normativa.

Argentina cuenta con un tipo de financiamiento mixto, por lo que los partidos pueden recibir subsidios públicos y aportes privados. El principal inconveniente

es que las agrupaciones políticas no declaran la mayor parte de sus ingresos y gastos de campañas, no se respetan los máximos previstos por la normativa y se financian por fuera de las condiciones y los controles que la ley fija.

Por otra parte, la histórica utilización del dinero en efectivo y los depósitos bancarios configuran medios de pago no trazables y se estima que entre los años 2011 y 2017 esto representó el 92% de los aportes declarados por las agrupaciones políticas (CIPPEC, 2020). El uso del dinero en efectivo ha permitido las donaciones anónimas, algo que la ley prohíbe explícitamente. Este modo de financiar la política facilita el ocultamiento de aportes y donantes. Asimismo, al no existir una previsión específica, los oficialismos en todos sus niveles suelen hacer proselitismo todo el año con recursos del Estado.

La nueva norma presenta avances importantes como la eliminación del efectivo como medio de pago, dando respuesta a uno de los principales reclamos históricos que se hacía al sistema en materia de transparencia, porque facilita la posibilidad de conocer el origen de los fondos. Además, se incorporó una plataforma web a través de la cual los aportantes deben declarar sus donaciones ante la Cámara Nacional Electoral.

Asimismo, implicó avances respecto a los aportes de personas jurídicas, la extensión de los plazos de campaña de las PASO y elecciones generales, el aumento de aportes para imprimir boletas en la elección general, la reducción a la mitad de los plazos para el control del patrimonio de los partidos y las rendiciones de campaña y la duplicación del Cuerpo de Auditores de la Cámara Nacional Electoral.

En cuanto a los aspectos esenciales de la participación ciudadana, la nueva norma contempla que:

-En los 30 días previos a los comicios, la Cámara Nacional Electoral debe difundir mensajes institucionales de formación cívica y educación digital “destinados a informar cuestiones relacionadas con las elecciones y a concientizar a la ciudadanía sobre un uso responsable y crítico de la información electoral disponible en internet” (Art. 43 duodecies).

-Se podrán reglamentar mecanismos de recaudación para que los aportes de campaña se lleven a cabo a través de procedimientos “sencillos, transparentes y equitativos, propiciando la participación ciudadana” (Art. 44).

-Se deberá dar público acceso a la ciudadanía de los informes publicados por empresas que, en período de campaña, realicen encuestas de opinión o presten servicio a cualquier agrupación política en cualquier medio de comunicación (Art. 44 ter).

La norma intenta poner luz sobre la concentración y el uso discrecional del poder con el que los partidos políticos y referentes actúan de manera cotidiana, influyen de manera determinante en la confianza de la ciudadanía.

Es importante tener en cuenta que, para el horizonte temporal de este trabajo, se habrán celebrado dos elecciones presidenciales (2023 y 2027) y dos elecciones de medio término (2025 y 2029), sin contar las elecciones para gobernadores y los procesos electorales locales.

H. GOBIERNO ABIERTO

La transparencia y la eficacia ante las demandas ciudadanas son un eje determinante para generar confianza en la población. Como expresan Trigo y Álvarez “los ciudadanos hoy están más y mejor informados, son mucho más exigentes en cuanto al funcionamiento de las instituciones públicas y demandan la provisión de servicios de calidad de manera transparente, eficiente y oportuna” (2017, p. 33).

Con el fin de satisfacer esas exigencias, surge la noción de gobierno abierto como modelo de cambio de la relación entre gobiernos y ciudadanos. Implica la transparencia en las acciones del gobierno, la accesibilidad de la información y los servicios y la receptividad, por parte de los gobiernos, de las ideas, demandas y necesidades de la población (OCDE, 2005).

Es importante destacar que la participación ciudadana es una de las bases del gobierno abierto, junto con la transparencia, la rendición de cuentas y la colaboración.

La transparencia implica que la información sobre las actividades de los organismos públicos sea creada y esté a disposición del público de manera oportuna y en formatos de datos abiertos (Naser y Concha, 2012, p. 30). Los parámetros más utilizados son los publicados como Open Governments Standards y abarcan conceptos similares al planteado en este párrafo.

Argentina forma parte de la Alianza para el Gobierno Abierto (en inglés OGS) y, en virtud de ello, se creó la Subsecretaría de Gobierno Abierto y País Digital en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros, la cual lleva a cabo el Plan Federal de Gobierno Abierto, nuclea la Mesa Nacional de Gobierno Abierto, conduce el Plan de Acción de Gobierno Abierto y mantiene una plataforma en la web para consultas a la ciudadanía.

En este punto es importante resaltar que, en cuanto a la formulación del Plan Nacional Anticorrupción, en el año 2018 se abrió una consulta pública distribuida en cuatro ejes y en la que, según datos de la propia plataforma (<https://consultapublica.argentina.gob.ar/plan-anticorrupcion>), participaron solamente 15 usuarios, con un total de 25 comentarios, de los cuales el 76% fueron respondidos. De un relevamiento personal, varios de los comentarios consisten en celebrar la tarea, consultar cómo se puede colaborar o exponer determinadas situaciones.

Cada eje, incluyendo el general sobre el Plan Nacional contó con entre 4 y 7 participantes, lo cual nos permite ver que prácticamente no hubo participación para un tema tan esencial como la lucha contra la corrupción.

Esto se debe a la falta de difusión de la plataforma de consulta pública, ya que la sola disponibilidad de la herramienta no es suficiente para que la participación se produzca.

I. PARTICIPACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES

Las organizaciones, asociaciones, fundaciones y redes cumplen un rol central en la participación ciudadana en la lucha contra la corrupción. De hecho, son las que han concentrado mayormente en nuestro país las acciones en la

temática y, gracias a su intervención, se han logrado reformas como la normativa de financiación de los partidos políticos.

Esto sucede porque, a pesar de haberse establecido mecanismos de participación en América Latina “muy pocos lograron un alto nivel de involucramiento ciudadano en la toma de decisiones públicas” (Bonivento, 2017, p. 349), como se ha expuesto en el apartado Gobierno Abierto.

Las organizaciones de la sociedad civil han sabido canalizar las principales demandas sociales en materia de transparencia y se han nucleado, asimismo, con espíritu federal en la Red de Organizaciones Contra la Corrupción (ROCC). Fundamentalmente, se han encargado de promover investigaciones, efectuar denuncias y formular propuestas en materia anticorrupción.

Esto llevó, como se indicase anteriormente, a que las organizaciones que integran la ROCC hayan sido convocadas para integrar la Comisión Asesora Ad Hoc para evaluación del Plan Nacional Anticorrupción.

En entrevistas mantenidas con referentes de Organizaciones de la ROCC y de organizaciones de la sociedad civil de otros países latinoamericanos, se han obtenido datos interesantes. En principio, se destaca la falta en nuestro país de una tradición en participación ciudadana y la inexistencia de un consenso social sobre lo que no se puede hacer en la gestión pública. Para ello, se resaltó la necesidad de reforzar la faz preventiva en la lucha anticorrupción en base a riesgos y la conformación de nuevas formas de auditoría ciudadana.

En cuanto a su actividad específica, los referentes han indicado que las organizaciones han creado su propio espacio y se abrieron camino en los temas en los que se ha decidido intervenir.

La intensa actividad de las organizaciones refleja, por un lado, la especificidad de sus ámbitos de competencia, pero también la falta de ciudadanos activos. Esa falta de participación se atribuye a la falta de difusión de los canales existentes.

J. EDUCACIÓN Y CIUDADANÍA

Trigo y Alvarez aclaran que “para la efectiva participación ciudadana, si bien es cierto que ningún ciudadano es excluido legalmente de la participación, la pobreza, la marginación y una educación deficiente son factores que determinan la exclusión en los procesos de participación” (2017, p. 46).

Si bien la falta de educación como formación estructural de los ciudadanos horada las bases no sólo para la participación, sino para el ejercicio de cualquier derecho, aquí el impacto es muy patente.

Pero, además, la falta de formación específica en todos los niveles educativos y en la educación formal y no formal respecto del valor de lo público y del ejercicio activo de la ciudadanía que fomente la participación, también evidencian el gran vacío que hay al respecto.

Los programas de estudio referidos a la formación ética y ciudadana no cuentan con aspectos relacionados a los canales y prácticas de participación ciudadana en los asuntos públicos.

La sola difusión de los mecanismos de participación existentes, de la forma de participar y de las distintas maneras en que el ciudadano puede acercarse a los gobiernos y formular propuestas, marcarían una enorme diferencia con la situación actual.

K. CONCLUSIONES DEL ANÁLISIS CONTEXTUALIZADO

Se han podido delimitar a lo largo de este análisis, factores que pueden agruparse como institucionales o culturales, de acuerdo a su formalización o a las respuestas de la comunidad frente al Estado. Todos ellos se encuentran interrelacionados y responden los estímulos en forma recíproca.

El término que implica la separación entre los factores culturales e institucionales que habilitan la participación ciudadana, es la desconfianza de la ciudadanía frente a los asuntos públicos, cuyo principal indicador es la percepción ciudadana, que muestra el descontento de la población frente a los gobiernos y al sistema político que es de larga tradición en nuestro país.

En Argentina no se ha fomentado una cultura ciudadana que estimule la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos y, específicamente, en la lucha contra la corrupción.

El sistema político maneja sus propios parámetros de transparencia y los órganos y mayores referentes que debieran velar por los valores de la democracia, tienen altos índices de imagen negativa por casos de corrupción.

La falta de investigación y la escasa cantidad de condenas por hechos de corrupción impactan directamente en la confianza de los ciudadanos.

Los mecanismos de control interno y externo del Estado no se muestran eficaces ni eficientes ante la comunidad, por lo que la participación ciudadana en el control de organismos cruciales se torna absolutamente necesaria.

Como podemos observar, hay una brecha entre la confianza de los ciudadanos y la efectiva participación que se rellena con la falta de cultura ciudadana y de estímulos para que los ciudadanos tomen parte en los asuntos públicos relacionados con la corrupción.

En Argentina, a pesar de los avances normativos e institucionales en términos de gobierno abierto, la ciudadanía no cuenta con herramientas certeras de difusión sobre los mecanismos de participación y sobre la manera de acceder a la información pública.

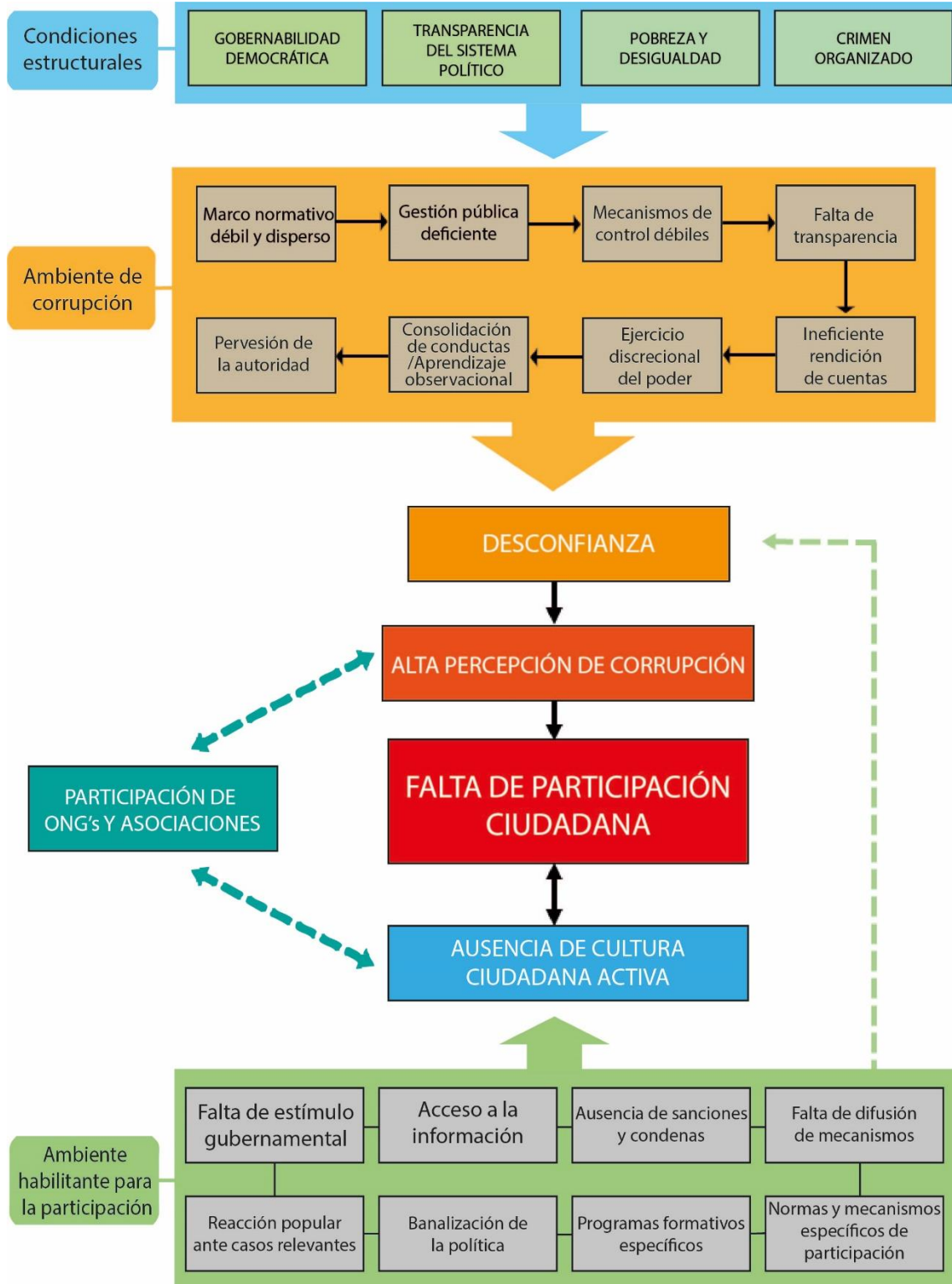
Los vacíos generales y específicos que relatamos se completan, en parte, con el accionar de las organizaciones de la sociedad civil avocadas a la transparencia y la lucha contra la corrupción que han sabido abrir su camino, pero cuya invaluable acción no resulta suficiente.

El sometimiento de los gobernantes a los procesos crudos de negociación que significaría la participación ciudadana no ha sido la opción de las autoridades hasta el momento, concentrándose las formas discrecionales para la toma de decisiones en los asuntos públicos.

Las condiciones estructurales esbozadas inicialmente, el ambiente de corrupción analizado a lo largo de los apartados anteriores y las deficiencias del ambiente habilitante para la participación definen la situación actual de la temática.

Se analizará en adelante si nuestro país va camino a ampliar los canales de participación o, al menos, la difusión de aquellos con los que se cuenta.

Para una mayor comprensión de esta compleja situación, se ha realizado el diagrama que a continuación se expone.



FASE 2. DETERMINACIÓN DE VARIABLES

A. ENCUADRE METODOLÓGICO

Para realizar una aproximación a las variables intervinientes que favorezca la determinación posterior de variables estratégicas, se realizó un análisis FODA que nos permitió obtener una perspectiva general de la situación estratégica de la temática en Argentina.

El análisis FODA se efectuó con la estructura tradicional, pero se complementó su análisis con el enfoque prospectivo elaborado por Miguel Cervera, en tanto califica al FODA tradicional y se realiza las mismas preguntas que se hacen en su elaboración, poniéndolas en un tiempo futuro (2008, p. 6).

Con posterioridad, para la determinación de las variables estratégicas, se efectuó una consulta a expertos estructurada a través de la técnica Delphi, con el propósito de precisar las variables estratégicas.

Se seleccionó esta técnica cualitativa, en tanto permite obtener opiniones representativas de un conjunto de expertos en la temática y que puede ser utilizado para “seleccionar las variables de interés, identificar las relaciones causales entre factores, definir y validar los constructos, elaborar los instrumentos de análisis o recogida de información, o crear un lenguaje común para la discusión y gestión del conocimiento en un área científica (...)” (Cabero e Infante, 2014, p. 2).

B. PARTE 1: ANÁLISIS FODA CON ENFOQUE PROSPECTIVO

En base al desarrollo formulado en la Fase 1, se ha efectuado un análisis de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas presentadas para la participación ciudadana en la lucha contra la corrupción en Argentina.

Es importante recordar que la unidad de análisis de este ejercicio es la ciudadanía, entendiendo al ciudadano como el miembro activo de un Estado, que reviste como atributo la titularidad de derechos y la obligación de cumplir las normas. Comprende al conjunto de ciudadanos en condiciones de participar

en el diseño, la implementación y la evaluación de los resultados de las políticas públicas, particularmente en la lucha contra la corrupción.

Con base en esa aclaración, se elaboró una matriz FODA, que se adecuará con el enfoque prospectivo enunciado en el encuadre metodológico:

FORTALEZAS	OPORTUNIDADES
<ul style="list-style-type: none"> -La población es cada vez más exigente y crítica respecto de la gestión pública. -La preocupación de la población por la corrupción puede utilizarse mediante acciones concretas para lograr la recuperación de la confianza de la ciudadanía en los asuntos públicos. -Las exigencias ciudadanas y la percepción de la corrupción se traducen en marchas espontáneas de repudio y reclamos o en marchas organizadas. 	<ul style="list-style-type: none"> -Rige el Plan Nacional Anticorrupción 2019/2023, el primero formalizado en nuestro país, que además cuenta con previsiones sobre participación ciudadana. -El acceso a la tecnología y a los servicios de internet aumenta considerablemente, contando el 82,9% de los hogares con acceso a internet al cuarto trimestre de 2019, según el INDEC. -El desarrollo institucional actual crea el ambiente para la presentación de proyectos de alto impacto para la ciudadanía. -La extensión del mecanismo de presupuesto participativo en varias regiones del país es referencia para todas las jurisdicciones. -Se ha convocado a las organizaciones civiles para conformar la Comisión Evaluadora Ad Hoc del Plan Nacional Anticorrupción. -Se impulsa desde el Poder Ejecutivo la transversalización de las políticas de transparencia. -Cada vez se incrementa más la información que se brinda al ciudadano. -Se han creado órganos y áreas específicas de lucha contra la corrupción en el Sector Público Nacional. -Se han habilitado plataformas específicas de participación ciudadana. -La temática corrupción se trata de manera permanente en todos los ámbitos y medios. -La acción permanente de las organizaciones no gubernamentales y asociaciones civiles ocupa un espacio fundamental en la participación y control de la gestión pública. -Se han logrado grandes avances a nivel normativo, institucional y de acción en materia de Gobierno Abierto. -Se reformó parcialmente la normativa de financiamiento de los partidos políticos, promoviendo la participación.
DEBILIDADES	AMENAZAS
<ul style="list-style-type: none"> -No hay una cultura ciudadana activa de participación en los asuntos públicos y, por tanto, no existe conciencia de la capacidad colectiva de lograr cambios concretos en materia anticorrupción frente a las autoridades. -Los niveles de pobreza y desigualdad han aumentado, concentrando las preocupaciones de la población en la subsistencia y provocando la falta de educación y participación. -Prevalen los intereses individuales por sobre el interés público, por lo que la concentración en el éxito individual se aleja de la atención de los asuntos públicos y, por tanto, de la participación. -Existe una muy fuerte falta de confianza de los ciudadanos respecto del Estado y los gobiernos (Latinobarómetro 1995-2015). 	<ul style="list-style-type: none"> -El fenómeno de la corrupción en el sector público se encuentra extendido en todos sus ámbitos. -Los índices de corrupción y percepción de la corrupción se mantienen. -El marco normativo es débil y disperso en materia anticorrupción y en materia de participación ciudadana. -La falta de sanciones administrativas y condenas por hechos de corrupción incrementa la desconfianza. -Las sucesivas autoridades son poco receptivas, evitan someterse a los procesos de negociación que implica la participación ciudadana a nivel de consulta y, más aún, cogestión. -La política es banalizada de manera permanente por la ciudadanía, que prefiere tomar distancia de tales asuntos. -El sistema político maneja parámetros propios de

<p>-Bajos índices de participación ciudadana a través de canales institucionales.</p>	<p>transparencia y procesos de negociación entre partidos, que luego se traducen en la gestión pública.</p> <p>-La falta de integridad en el sistema político implica que haya temáticas de corrupción que no se aborden incluso entre facciones contrarias.</p> <p>-Los futuros procesos electorales y posibles cambios de gestión no aseguran que se mantengan las mismas políticas anticorrupción.</p> <p>-División política cada vez más marcada, a través de una polarización de la gestión pública entre dos facciones mayoritarias en extremos opuestos.</p> <p>-Dependencia política de las estructuras de poder económico.</p> <p>-El devenir histórico de la lucha contra la corrupción en Argentina y la falta de resultados concretos de las estructuras gubernamentales creadas para ello constituyen una base sólida para la desconfianza de la ciudadanía.</p> <p>-Falta de difusión de los mecanismos de acceso a la información y de participación ciudadana.</p> <p>-Faltan mecanismos específicos de participación en la materia.</p> <p>-Se carece de programas de difusión y formación en materia de participación ciudadana, transparencia, integridad y el valor de lo público.</p> <p>-La ciudadanía no conoce la normativa, planes, programas y mecanismos anticorrupción y de participación ciudadana.</p>
---	--



En tanto esta fase se propone determinar cuáles serán las variables estratégicas que serán utilizadas para la construcción de escenarios y, de acuerdo al objetivo general del trabajo final de formular estrategias, es conveniente aplicar a esta matriz un enfoque prospectivo. En tal sentido, debemos proponernos construir fortalezas, buscar oportunidades, prever las debilidades y preguntarnos si las amenazas actuales serán las del futuro.

Para ello, Cervera (2008, p. 32) propone las siguientes preguntas con enfoque prospectivo:

- a) Fortalezas: ¿Cuáles necesitamos?
- b) Oportunidades: ¿Qué hay que provocar?
- c) Debilidades: ¿Cuáles podrían ser?
- d) Amenazas: ¿Qué afecta nuestro futuro?

La orientación prospectiva del FODA, es efectuada no sólo para la aproximación de variables, sino también como apoyo para la fase de construcción de escenarios.

1. Preguntas de futuro

Todo lo que se refiere en este apartado, nos indica inicialmente una cuestión esencial. No importan tanto los mecanismos específicos como la recuperación de la confianza para que la ciudadanía participe y luego se traduzca en dispositivos concretos. De hecho, los mecanismos pueden variar de un momento a otro de acuerdo a diversas circunstancias.

Aun no nos concierne si son mecanismos digitales o convocatorias presenciales, porque si no sabemos cómo acercar al ciudadano con el Estado y mucho menos lograr que la confianza ayude a construir una cultura ciudadana de participación e incidencia en los asuntos públicos, el trabajo será en vano.

Ello no debe impedir el análisis de los mecanismos que ya existen en el contexto que hemos expuesto en la primera fase, porque son las herramientas que guían la materia en el tiempo actual.

La noción de futuro, la correcta evaluación de los tiempos presente y pasado, y la interacción con los riesgos y la incertidumbre, nos ha demostrado la enorme responsabilidad con que debe realizar su tarea el prospectivista como constructor de escenarios futuros. Es por eso que deben realizarse las preguntas correctas en clave de futuro para poder determinar las variables que darán base a los escenarios.

2. Fortalezas

Desde una óptica estratégica, las fortalezas deben conservarse y aprovecharse; desde una óptica prospectiva, debemos construirlas.

De acuerdo a la pregunta *¿Cuáles fortalezas necesitaremos?* una visión prospectiva estratégica nos llevará a preguntarnos también si:

- a) *¿Tendremos aún en el horizonte temporal (2030) las fortalezas con las que contamos?*

b) ¿Cuáles debemos reforzar?

c) ¿Qué nuevas fortalezas deberemos construir?

Las preguntas podrán ser respondidas con mayor profundidad al momento de la construcción de escenarios, pero las respuestas iniciales a las que podamos arribar, nos ayudarán para la aproximación a las variables.

De acuerdo a las fortalezas evaluadas, se presentan las siguientes respuestas a las preguntas:

¿Tendremos aún en el horizonte temporal (2030) las fortalezas con las que contamos?

1. Se estima que la ciudadanía seguirá refiriendo de manera continua al fenómeno de la corrupción en el sector público al año 2030. Es imperioso que el tratamiento de la temática en todos los ámbitos no sea sólo como forma de repudio, sino también de forma que fomente la participación de la ciudadanía.

2. De la misma manera que el punto anterior, la población de acuerdo al cada vez mayor acceso a la información se tornará cada vez más exigente y crítica respecto de la gestión pública, para recibir información transparente y oportuna, en concordancia con el apartado “Gobierno Abierto” de este trabajo.

3. Es importante aprovechar la preocupación y repudio de la población por la corrupción en el sector público para implementar acciones anticorrupción que promuevan la recuperación de la confianza de la ciudadanía en los asuntos públicos. Se considera que, de continuar con el mismo tipo de conducciones políticas y modelos de gestión pública, corre serios riesgos de no materializarse en el horizonte temporal.

4. El incremento de reacciones y marchas es una fortaleza que debe tomarse cuidadosamente. Es importante que la ciudadanía reclame, pero también es necesario que participe como complemento de los procesos democratizadores. Por ello, si sólo hubiera reacción y con el correr del tiempo se tornará más violenta, pero sin participación, se corre el riesgo de perder varias de las oportunidades detalladas en la matriz.

¿Cuáles debemos reforzar?

Si bien en una temática transversal y compleja como la participación ciudadana en la lucha contra la corrupción todas las fortalezas deben ser reforzadas, al respecto se realizan algunas precisiones.

1. Promover que la población cuente con mayor cantidad de información pública completa y oportuna.
2. Debe procurarse que las estructuras orgánicas creadas para la lucha contra la corrupción cumplan sus cometidos, a su vez, promoviendo y difundiendo la participación ciudadana.
3. Los mecanismos de participación deben ser más difundidos y avanzar hacia los modelos de consulta, cogestión y decisión en los términos del título “Ambiente habilitante para la participación” del presente trabajo.
4. Deben estructurarse mecanismos de formación en todos los niveles educativos sobre transparencia y participación. Asimismo, debe procurarse la difusión de los mecanismos existentes.
5. La ciudadanía debe apoyar la acción de las organizaciones no gubernamentales y asociaciones, como manera de validar y dar entidad al trabajo realizado.

¿Qué nuevas fortalezas deberemos construir?

1. Una de las principales fortalezas que debe construirse, es el avance en los índices de confiabilidad de la ciudadanía respecto del Estado y los asuntos públicos.
2. Con la misma importancia que el punto anterior y aunque llevará mucho más tiempo que el horizonte temporal planteado en este trabajo, es la conformación de una cultura ciudadana de la participación y la incidencia en los asuntos públicos, específicamente en la lucha contra la corrupción. Es necesario dar pasos en esa dirección.
3. Debe, asimismo, procurarse un incremento de los niveles de participación ciudadana en la lucha contra la corrupción.

3. Oportunidades

Una visión estratégica nos indica que las oportunidades deben aprovecharse mientras que, desde una visión prospectiva, debemos buscarlas.

De acuerdo a la pregunta ¿Qué oportunidades hay que provocar? una visión prospectiva estratégica nos llevará a preguntarnos si:

- a) ¿Se presentarán efectivamente en el horizonte temporal las oportunidades actuales?
- b) ¿Qué oportunidades podrían configurarse?

De acuerdo a las fortalezas evaluadas, se presentan las siguientes respuestas a las preguntas:

¿Se presentarán efectivamente en el horizonte temporal las oportunidades actuales?

1. El Plan Nacional Anticorrupción rige por un tercio del horizonte temporal planteado y es el primero formalizado en nuestro país. Se estima que, con el relanzamiento realizado en 2020 para la evaluación de su progreso y con la participación de las organizaciones se pueda dar continuidad en sucesivos planes. De la misma manera, es cierto que la vigencia del Plan, que culmina en 2023 es un año electoral y pueda utilizarse como un impulso de las respectivas campañas.
2. Se estima que el acceso a la tecnología y a los servicios de internet continuará en ascenso en razón de las inversiones y la inclusión de cada vez mayor territorio y población en materia de conectividad.
3. El desarrollo institucional debe utilizarse para la presentación de proyectos de alto impacto en la lucha contra la corrupción. De acuerdo a los procesos electorales que restan hasta el horizonte temporal determinado, se estima que corre riesgo su materialización.

4. En función de los avances logrados, la extensión del mecanismo de presupuesto participativo puntualizada en el título “Ambiente habilitante para la participación” se considera viable.

5. La convocatoria a las organizaciones civiles para conformar la Comisión Evaluadora Ad Hoc del Plan Nacional Anticorrupción es una legitimación y valoración de su accionar. Se estima que se consolidará su presencia, como en la mayor parte de América Latina.

6. La transversalización de las políticas de transparencia implica el cumplimiento de las convenciones de organismos internacionales como ONU, OEA y OCDE, es posible de extenderse y alcanzar también las jurisdicciones provinciales a través de su federalización.

7. Se estima que en Argentina subsistirá y podría incrementarse la información que se brinda al ciudadano, en virtud de que el país forma parte de la Alianza para el Gobierno Abierto y rige el Plan de Gobierno Abierto 2019-2022. Tratándose de acciones emprendidas en cumplimiento de compromisos internacionales y no sólo sometida a criterios internos, es más factible de subsistir. De la misma manera influyen las exigencias ciudadanas en materia de gestión pública.

8. Los órganos existentes en materia de lucha contra la corrupción en el Sector Público Nacional seguirán existiendo, por ser algunos de rango constitucional y porque no es frecuente la eliminación de las grandes estructuras del Estado. El riesgo que enfrenta esta oportunidad se multiplica en algunos aspectos:

-El siempre posible incremento de la cantidad de estructuras gubernamentales de acuerdo a la experiencia nacional referida en el título “Argentina y la lucha contra la corrupción” de este trabajo.

-El no cumplimiento de los objetivos, misiones y funciones de los organismos ya existentes y, en todo caso, a crearse.

9. La habilitación de plataformas específicas de participación ciudadana es una oportunidad que se estima sostenible en el tiempo de acuerdo al lento progreso

logrado en la materia. Los mecanismos pueden cambiar en sus formas, pero se considera que seguirán existiendo.

10. Se estima que seguirá refiriéndose de manera continua al fenómeno de la corrupción en el sector público al año 2030 en todos los ámbitos y medios. Es imperioso que el tratamiento de la temática en todos los ámbitos no sea sólo como forma de repudio, sino también de forma que fomente la participación.

11. De acuerdo a su intervención permanente, la convocatoria a participar en el Plan Nacional Anticorrupción y la conformación reciente de la Red de Organizaciones Contra la Corrupción, las organizaciones no gubernamentales y asociaciones civiles seguirán siendo un pilar de la participación y control de la gestión pública. Esto se vincula directamente al apartado “Participación de las Organizaciones”.

12. Como fuera referido, los avances normativos, institucionales y de acción en materia de Gobierno Abierto, de acuerdo a los compromisos internacionales y las exigencias ciudadanas y de las organizaciones, se mantendrán con su consecuente consolidación y ampliación.

13. La reforma de la normativa de financiamiento de los partidos políticos, promoviendo la participación, sienta las bases de un acercamiento entre la comunidad y el sistema político, que se estima una de las pocas posibilidades de mejora del vínculo entre ciudadanía y política de la ciudadanía.

¿Qué oportunidades podrían configurarse?

Con un enfoque exploratorio, podrían aparecer las siguientes oportunidades:

1. Llegada al gobierno de un equipo con planteos y mecanismos de integridad, transparencia y participación acordes con las necesidades que presenta la temática en un fenómeno tan complejo, que esté dispuesto a someterse a los procesos de negociación que implica la participación ciudadana. Esto, que puede resultar utópico, es necesario consignarlo, teniendo en cuenta que se trata de un factor externo a la ciudadanía que podría impactar directamente en la confianza. Los parámetros establecidos, de todas maneras, no deben ser

exagerados, teniendo en cuenta que la temática abordada se analiza con un horizonte temporal acotado para cuestiones estructurales.

2. Disminución de los índices de corrupción en el horizonte temporal, que impacten directamente en la confianza, incidiendo a su vez en la participación ciudadana. De acuerdo a los últimos índices emitidos en 2021, esto dista de producirse, pero no puede dejar de contemplarse.

3. Mejoramiento en los procesos de investigación y aumento de las sanciones y condenas por hechos de corrupción en relación con los procesos iniciados. Determinadas reformas y consensos podrían ampliar la posibilidad de ocurrencia de esta oportunidad.

4. Debilidades

Si adoptamos postura estratégica, las debilidades deberán reducirse o eliminarse o, desde una óptica prospectiva, debemos preverlas.

De acuerdo a la pregunta ¿Cuáles debilidades podríamos presentar? Una visión prospectiva estratégica nos llevará a preguntarnos si:

a) ¿Tendremos aún en el horizonte temporal las debilidades que hay en la actualidad?

b) ¿Cuáles debemos evitar o revertir?

En razón de las debilidades que fueran consignadas, se formularon las siguientes respuestas a las preguntas

¿Tendremos aún en el horizonte temporal las debilidades que hay en la actualidad?

1. En cuanto a la falta de cultura ciudadana activa de participación, hay que ser muy cautos. Este factor depende de muchos otros que fueron consignados en cada uno de los cuadros de la matriz. El horizonte temporal delimitado no permite que, ni en el caso más beneficioso para la participación, podamos conformar en su totalidad una cultura de este tipo. Por ello, se estima que esta debilidad subsistirá, pero que podría menguarse en algunos aspectos. Todo

eso, de acuerdo a la tracción de otras variables, aunque principal e inicialmente, a una lenta recuperación de la confianza.

2. Los niveles de pobreza y desigualdad responden a condiciones estructurales que, entre otras consecuencias, facilitan el incremento de entramados corruptos. De la misma manera que el punto anterior, no podrá acabarse con esta condición, pero es necesario promover el desarrollo humano.

3. La prevalencia de intereses individuales sobre el bien común es una de las debilidades cruciales con base política e ideológica. Si bien han crecido los movimientos sociales dedicados a temas transversales, es una condición muy difícil de sortear.

4. Así como para el período 1995-2015 se incrementó la desconfianza, el índice de percepción de la corrupción de Transparencia Internacional es negativo para Argentina, que cayó 12 puestos entre 2019 y 2020. Esto sigue los vaivenes políticos, económicos y sociales de la Nación. Se estima que, pese a los cambios de gestión, los índices variarán como en los últimos 30 años.

5. Se considera que, por medio de la difusión, la educación y los estímulos a la ciudadanía, los bajos índices de participación ciudadana a través de canales institucionales podrían ser revertidos. De todas maneras, en el horizonte temporal no se alcanzará el desarrollo de otros países para alcanzar altos índices de participación.

¿Cuáles debemos evitar o revertir?

1. Dentro de las debilidades planteadas y de acuerdo al horizonte temporal y la delimitación geográfica, todas las debilidades debieran ser parcialmente reducidas, aunque sea en puntos específicos, con el objeto de ser revertidas a largo plazo.

2. En cuanto a las debilidades que debieran ser evitadas, es necesario que la ciudadanía no deje de exigir y cuestionar, para evitar convertirse en una comunidad poco crítica, que no aproveche sus preocupaciones para entablar acciones concretas y que ello se traduzca en una mayor falta de reclamos y participación.

5. Amenazas

Conforme una visión estratégica, hay que prepararse para las amenazas y, desde una óptica prospectiva, debemos preguntarnos si realmente lo son.

De acuerdo a la pregunta ¿Qué afecta nuestro futuro? Una visión prospectiva estratégica nos llevará a preguntarnos si:

a) ¿Ocurrirán en el horizonte temporal aquellas amenazas que hoy se plantean?

b) ¿Cómo debiéramos prepararnos para afrontarlas?

En función de las amenazas detectadas, se dieron las siguientes respuestas a las preguntas:

¿Ocurrirán en el horizonte temporal aquellas amenazas que hoy se plantean?

1. El fenómeno de la corrupción en el sector público es transversal y se vincula con otras variables macro como el crimen organizado, el sistema político y la desigualdad. La corrupción seguirá existiendo en Argentina y por ello es necesaria la participación en una política anticorrupción seria.
2. Los índices de corrupción y percepción de la corrupción en Argentina varían de una gestión de gobierno a la otra, pero no salen de un puntaje determinado en el contexto internacional, por lo que se considera que tendrá las mismas oscilaciones sin grandes avances.
3. El marco normativo débil y disperso en materia de corrupción es una amenaza que no es en teoría compleja de revertir, pero en la práctica se cruza con presiones que la tornan en muchos casos de imposible subsanación.
4. La falta de sanciones y condenas por hechos de corrupción será compleja de revertir, incluso con la propuesta de creación de un tribunal intermedio para casos de corrupción que se ha propuesto desde el Poder Ejecutivo en 2021.

5. Las autoridades poco receptivas fueron anteriormente candidatos con una apertura plena a las propuestas. Los procesos de negociación que implica la participación ciudadana son tomados como un obstáculo.
6. La percepción de la corrupción, los índices de corrupción y la búsqueda del éxito individual sobre el bien común continuarán sosteniendo la banalización de la política.
7. El propio sistema político implica una amenaza para la participación de la ciudadanía. Ello, porque maneja parámetros propios de transparencia y procesos de negociación entre partidos, que luego se traducen en la gestión pública. Se estima que el sistema político, a pesar de una reforma normativa parcial, continuará operando de la misma forma.
8. Se considera que, en el horizonte temporal, podrían darse algunos debates serios en materia anticorrupción entre los actores del sistema político, pero como fuera consignado en el punto anterior, la forma de operar se mantendrá y habrá temas sobre los cuales no se debatirá y, en caso de debatir, no llevará a entablar acciones concretas.
9. Otro de los grandes desafíos es contener la amenaza que siempre implican los cambios de gestión e intentar la continuidad de las políticas anticorrupción. El ejemplo de esto es que el Plan Nacional Anticorrupción 2019/2023 fue modificado en 2020 por la gestión entrante. Si bien los cambios pueden producirse y son parte de un proceso de planificación, se debe estar atento a no desvirtuar de manera permanente las acciones emprendidas por las otras gestiones respecto de fenómenos estructurales.
10. La división política traducida en una polarización respecto de la gestión pública entre dos facciones mayoritarias en extremos opuestos aspira a continuar en el horizonte temporal determinado y con los procesos electorales por venir.
11. La dependencia de parte del sistema político del poder económico asume en nuestro país la condición de estructural y, por tanto, se estima que continuará.

12. La historia de la lucha contra la corrupción en Argentina y la falta de resultados concretos de las estructuras gubernamentales implica que lo que sucede actualmente será analizado con el mismo criterio al llegar al horizonte temporal propuesto en este ejercicio, por lo que se estima que la existencia de mega estructuras que no cumplen sus objetivos continuará inspirando desconfianza.

13. La falta de difusión de los mecanismos de acceso a la información y de participación ciudadana no podrá revertirse en su totalidad, pero sí se estima que se revertirá parcialmente en conjunción con los avances en materia de Gobierno Abierto y gracias a las exigencias ciudadanas.

14. La faltan mecanismos específicos de participación en la materia presenta una gran incertidumbre, porque es más viable el avance en el acceso a la información en general y respecto de mecanismos de participación en otros ciclos de políticas públicas, pero no en materia anticorrupción.

15. La carencia de programas de difusión y formación en materia de participación ciudadana, transparencia, integridad y el valor de lo público es esencial para generar conciencia. Aquí el Poder Ejecutivo puede dar un gran salto de calidad y no habría mayores oposiciones en este aspecto, pero su implementación podría no darse o ser muy lenta para el horizonte temporal.

16. Se estima que la ciudadanía tendrá mayor accesibilidad a la normativa, planes, programas y mecanismos anticorrupción y de participación ciudadana. Seguirán existiendo carencias porque si falta difusión, por más que el acceso a todo ello esté habilitado, la ciudadanía no sabrá que puede hacerlo y tampoco sabrá cómo hacerlo.

¿Cómo debiéramos prepararnos para afrontarlas?

Es esta una de las preguntas más difíciles de contestar, en tanto requiere aprovechar la gran cantidad de oportunidades frente a la igual cantidad y magnitud de las amenazas. Por ello, mitigar algunas de las amenazas es un gran desafío para lograr avances en la participación ciudadana en la lucha contra la corrupción.

Se estima que, según lo desarrollado en la pregunta anterior, los desafíos particulares están claros, con las siguientes precisiones:

1. Las amenazas requieren de la combinación de cambios normativos, la adaptación de mecanismos específicos y la difusión de los mismos.
2. La ciudadanía requiere de esa difusión y de formación en materia de transparencia y participación.
3. El sistema político, por más difícil que sea, debe lograr cambios que impacten de manera positiva en la confianza de la ciudadanía.
4. Las estructuras gubernamentales deben cumplir sus objetivos e informar logros y obstáculos para la tarea a la comunidad.
5. Es también necesario dar continuidad a las políticas anticorrupción, lo cual también impactará positivamente en la ciudadanía.

C. AGRUPACIÓN POR PARES

De acuerdo al análisis prospectivo efectuado de la matriz FODA, se agruparán los factores en pares que nos darán una aproximación a combinaciones que no pudieran evidenciarse inicialmente y que sirvan como base de la construcción de escenarios y la formulación de estrategias.

Con el fin de aprovechar la clasificación efectuada, se realizará la siguiente clasificación:

- a) Se denominarán *Oportunidades de información* aquellos factores externos a la ciudadanía que mejoran la posibilidad de acceder a los temas y datos puntuales; *Oportunidades institucionales*, aquellas que requieren de la generación de políticas públicas o decisiones de autoridad; *Oportunidades de participación* serán las que impliquen posibilidades concretas de información, consulta, cogestión o decisión.
- b) Serán denominadas *Amenazas institucionales* las que determinen falencias de los distintos niveles de gobierno y que afecten la confianza y participación ciudadana; *Amenazas sociales* serán aquellas que

integran el contexto e impacten directamente en la confianza de la ciudadanía; *Amenazas políticas* contemplarán las que conforman el sistema político nacional; *Amenazas de accesibilidad* serán las que afecten directamente la posibilidad de participación.

Fortalezas + Oportunidades: Pares de éxito

Las fortalezas y las oportunidades serán agrupadas cuando sea pertinente y las líneas de acción surjan de la interacción de dos o más de ellas.

F+O	Lineamientos de futuro
Población exigente y crítica que percibe y rechaza la corrupción, repudiando los hechos conocidos a través de marchas o reclamos + <u>Oportunidades de información</u> (Mayor acceso a la tecnología y conectividad + Mayor tratamiento de la temática en todos los ámbitos).	Debe aprovecharse el tratamiento del tema a través de todas las plataformas para promover la participación, en virtud de la actitud exigente y crítica de una ciudadanía que cuenta cada vez con mayor conectividad.
Población exigente y crítica que percibe y rechaza la corrupción, repudiando los hechos conocidos a través de marchas o reclamos + <u>Oportunidades institucionales</u> (Desarrollo institucional + Órganos específicos anticorrupción + Vigencia del PNA 2019/23 + Impulso de la transversalización de políticas de transparencia + Avances en Gobierno Abierto).	La población debe exigir resultados e indicadores concretos de las instituciones y planes a través de las plataformas más accesibles. Las instituciones deben brindar herramientas para el acceso y formación de la ciudadanía a fines de contrarrestar las Amenazas de accesibilidad de los siguientes cuadros.
Población exigente y crítica que percibe y rechaza la corrupción, repudiando los hechos conocidos a través de marchas o reclamos + <u>Oportunidades de participación</u> (Incremento de la información brindada + Extensión local del presupuesto participativo + Habilitación de plataformas específicas).	Deben difundirse los modos de acceder a la información y participar como estrategia para contrarrestar los bajos índices de confianza y promover mayores índices de participación.
Población exigente y crítica que percibe y rechaza la corrupción, repudiando los hechos conocidos a través de marchas o reclamos + Importante participación de ONGs y su convocatoria al seguimiento del PNA 2019/2023.	Las ONGs deben difundir más sus acciones para que la ciudadanía tome su ejemplo como forma de canalizar los reclamos ciudadanos y se consolidar su posición. Asimismo, la ciudadanía debe aprovechar la información generada por la ONGs a fines de validar o detectar las diferencias con la información emitida por los organismos públicos.
Población exigente y crítica que percibe y rechaza la corrupción, repudiando los hechos conocidos a través de marchas o reclamos + Reforma parcial de la normativa de financiamiento de los partidos políticos.	Dada la complejidad del entramado del sistema político, debe comenzar por informarse a la población la efectiva implementación de la normativa reformada. Asimismo, la reforma debe servir de base para transformaciones específicas pero cada vez más profundas.

Debilidades + Oportunidades: Pares de adaptación

D+O	Lineamientos de futuro
Falta de cultura ciudadana activa en una con pobreza estructural, fuerte falta de confianza hacia el Estado y con bajos índices de participación + <u>Oportunidades de información</u> (Mayor acceso a la tecnología y conectividad + Mayor tratamiento de la temática en todos los ámbitos).	Ante una población exigente y crítica que reclama, pero carece de cultura ciudadana de participación, debe aprovecharse el tratamiento de la corrupción a través de todas las plataformas para promover la participación en virtud de la mayor conectividad. Asimismo, no sólo desde la virtualidad, debe formarse a la comunidad en materia de transparencia y participación .
Falta de cultura ciudadana activa en una con pobreza estructural, fuerte falta de confianza hacia el Estado y con bajos índices de participación + <u>Oportunidades institucionales</u> (Desarrollo institucional + Órganos específicos anticorrupción + Vigencia del PNA 2019/23 + Impulso de la transversalización de políticas de transparencia + Avances en Gobierno Abierto).	Deben aprovecharse los apartados específicos de participación ciudadana del PNA 2019/23 y consolidarlos para que se sostengan luego de su vigencia. Las instituciones específicas deben abrirse a la comunidad y facilitar el acceso a la información.
Falta de cultura ciudadana activa en una con pobreza estructural, fuerte falta de confianza hacia el Estado y con bajos índices de participación + <u>Oportunidades de participación</u> (Incremento de la información brindada + Extensión local del presupuesto participativo + Habilitación de plataformas específicas).	Las autoridades deben habilitar y promover nuevos mecanismos y plataformas, sometiéndose los procesos de negociación que implica la participación, como parte de la conformación de una cultura de la participación. De la misma manera debe suceder con los mecanismos existentes, pero no tan difundidos.
Falta de cultura ciudadana activa en una con pobreza estructural, fuerte falta de confianza hacia el Estado y con bajos índices de participación + Importante participación de ONGs y su convocatoria al seguimiento del PNA 2019/2023.	Como en el cuadro F+O, surge la necesidad de difundir la acción de las ONGs y el cotejo de la información por ellas producida con la emitida por organismos oficiales. Esto funcionará como un estímulo a la participación y establecer un análisis crítico de la información recibida como parte de la conformación de una cultura ciudadana activa.
Falta de cultura ciudadana activa en una con pobreza estructural, fuerte falta de confianza hacia el Estado y con bajos índices de participación + Reforma parcial de la normativa de financiamiento de los partidos políticos.	Dada la complejidad del entramado del sistema político, debe comenzar por informarse a la población la efectiva implementación de los apartados específicos: la recaudación mediante procedimientos que propicien la participación ciudadana (Art. 44) y los informes publicados por las empresas que presten servicios a los partidos (Art. 44 ter).

Fortalezas + Amenazas: Pares de reacción

F+A	Lineamientos de futuro
Población exigente y crítica que percibe y rechaza la corrupción, repudiando los	Este par enfrenta el riesgo de materializarse sólo en reclamos espontáneos y violentos,

<p>hechos conocidos a través de marchas o reclamos + Fenómeno de la corrupción extendido.</p>	<p>en tanto la profunda desconfianza (de un lado) y la falta de políticas claras (del otro) no habilita un acercamiento. Es necesario adoptar políticas serias en materia anticorrupción que se traduzcan en resultados concretos.</p>
<p>Población exigente y crítica que percibe y rechaza la corrupción, repudiando los hechos conocidos a través de marchas o reclamos + Amenazas institucionales (Marco normativo débil y disperso + falta de sanciones y condenas + falta de mecanismos específicos de participación + cambio total de políticas de cada nueva gestión).</p>	<p>Aunque parezca utópico, debe procurarse disminuir las interferencias entre Poderes (fundamentalmente del Ejecutivo en el Judicial). Sea por la creación de tribunales específicos o por la habilitación de mecanismos particulares, debe procurarse que la cantidad de condenas por procesos en hechos de corrupción sea proporcional. Asimismo, debe promoverse la continuidad de políticas anticorrupción iniciadas en gestiones anteriores. La normativa anticorrupción y de participación merece un apartado especial, debiendo conformarse un cuerpo normativo completo y coherente en materia constitucional, administrativa y penal.</p>
<p>Población exigente y crítica que percibe y rechaza la corrupción, repudiando los hechos conocidos a través de marchas o reclamos + Amenazas sociales (Altos índices de percepción de corrupción + desconfianza y banalización permanente de la política+ desconfianza generada por la historia reciente).</p>	<p>Debe promoverse menguar ciertos puntos de conflicto con un enfoque educativo e informativo sobre la transparencia, la participación y la gestión pública desde las generaciones más jóvenes.</p>
<p>Población exigente y crítica que percibe y rechaza la corrupción, repudiando los hechos conocidos a través de marchas o reclamos + Amenazas políticas (Sistema político poco transparente + connivencia en temas de corrupción que no se abordan + polarización extrema de posturas + dependencia del poder económico).</p>	<p>Empezando a informar de manera transparente a la ciudadanía y mediante acciones concretas de los actores del sistema político, podrá comenzar a revertirse este par de reacción. Ello, en principio, aplicando la nueva normativa y promoviendo el acercamiento a la comunidad. Por más normativa que se sancione, los vicios del sistema político seguirán existiendo.</p>
<p>Población exigente y crítica que percibe y rechaza la corrupción, repudiando los hechos conocidos a través de marchas o reclamos + Amenazas de accesibilidad (Falta de difusión de mecanismos + falta de programas formativos + desconocimiento de la normativa y mecanismos de participación).</p>	<p>Se reitera, siendo aquí más patente, la necesidad de difundir las políticas y mecanismos, por un lado, y la formación en transparencia, participación y el valor de lo público.</p>

Debilidades + Amenazas: Pares de riesgo

D+A	Lineamientos de futuro
Falta de cultura ciudadana activa en una con pobreza estructural, fuerte falta de confianza	Un lineamiento genérico que nos permita menguar algún punto de este par, consiste

<p>hacia el Estado y con bajos índices de participación + Fenómeno de la corrupción extendido.</p>	<p>sólo en la generación de políticas concretas en materia anticorrupción y de participación.</p>
<p>Falta de cultura ciudadana activa en una con pobreza estructural, fuerte falta de confianza hacia el Estado y con bajos índices de participación + <u>Amenazas institucionales</u> (Marco normativo débil y disperso + falta de sanciones y condenas + falta de mecanismos específicos de participación + cambio total de políticas de cada nueva gestión).</p>	<p>Este par muestra de manera patente la realidad actual. Solamente a través de una integración de la ciudadanía se podrá abordar el fenómeno de la corrupción frente a los marcados índices de desconfianza. Desde el punto de vista formal, la sanción de normativa específica tornará exigibles ciertos parámetros de gestión y participación. La existencia de sanciones administrativas y condenas también consolidará la posición del Estado frente a la corrupción.</p>
<p>Falta de cultura ciudadana activa en una con pobreza estructural, fuerte falta de confianza hacia el Estado y con bajos índices de participación + <u>Amenazas sociales</u> (Altos índices de percepción de corrupción + desconfianza y banalización permanente de la política + desconfianza generada por la historia reciente).</p>	<p>La desconfianza sólo puede ser contrarrestada tras un largo camino que excede el horizonte temporal de este trabajo. Sobre todo, cuando no se cuenta con una cultura ciudadana de participación. Esto exige procurar una alta calidad de la información a través de la transversalización de la transparencia.</p>
<p>Falta de cultura ciudadana activa en una con pobreza estructural, fuerte falta de confianza hacia el Estado y con bajos índices de participación + <u>Amenazas políticas</u> (Sistema político poco transparente + connivencia en temas de corrupción que no se abordan + polarización extrema de posturas + dependencia del poder económico).</p>	<p>La implementación de la reforma de la normativa de financiamiento de partidos políticos con vocación de implementar transformaciones más profundas será el inicio para contrarrestar las amenazas políticas. De acuerdo al análisis efectuado en el último apartado de los Pares de éxito, es uno de los lineamientos a seguir.</p>
<p>Falta de cultura ciudadana activa en una con pobreza estructural, fuerte falta de confianza hacia el Estado y con bajos índices de participación + <u>Amenazas de accesibilidad</u> (Falta de difusión de mecanismos + falta de programas formativos + desconocimiento de la normativa y mecanismos de participación).</p>	<p>Lo puntualizado en el apartado anterior sumado a la formación de la ciudadanía, serán la única forma de capitalizar las exigencias ciudadanas</p>

D. APROXIMACIÓN DE VARIABLES

De acuerdo al diagrama efectuado al final de la Fase 1, del análisis prospectivo de la matriz FODA y de la agrupación por pares, se listan las posibles variables que se utilizarán para la construcción de escenarios en el horizonte temporal previsto.

En ese sentido, entre las variables específicas y otras referidas a la situación estructural, se informan las siguientes:

N°	DENOMINACIÓN	DESCRIPCIÓN	INDICADORES
1	Marco normativo	Normativa sólida en materia anticorrupción y de participación ciudadana ante ese fenómeno.	*Cantidad y aplicabilidad de normativa anticorrupción. *Cantidad y aplicabilidad de normativa sobre participación ciudadana.
2	Percepción social	Percepción de la comunidad respecto de la corrupción como fenómeno y de su impacto en la vida pública.	*Índices de percepción de la corrupción. Ejemplo: Transparencia internacional. *Barómetro Global de la Corrupción para América Latina y el Caribe.
3	Educación	Programas de educación en todos los niveles, tanto formales como no formales, en cuanto a educación ciudadana, responsabilidad y transparencia.	Cantidad de programas de educación en todos los niveles elaborados y aplicados informados por los organismos correspondientes del Poder Ejecutivo.
4	Difusión	Programas de difusión en materia anticorrupción y de mecanismos de participación ciudadana.	Cantidad de programas implementados con indicación de su distribución por plataformas oficiales, medios de comunicación y plataformas web.
5	Conectividad/ Accesibilidad	Posibilidad de acceso a las tecnologías de la información y la conectividad.	Informes técnicos del INDEC sobre hogares con acceso a computadoras, acceso a internet y población que utiliza internet.
6	Gobierno Abierto/ Transparencia	Gestión de políticas de gobierno abierto, integridad y transparencia.	*Informes del Consejo Federal para la Transparencia. *Informes de la Agencia de Acceso a la Información Pública. *Informes de ONGs.
7	Denuncias y procesos	Denuncias y procesos en curso que encuadren como hechos de corrupción.	*Cantidad de denuncias por jurisdicción. *Cantidad de procesos en curso por corrupción.
8	Sanciones y condenas	Sanciones y condenas efectivamente dictadas por hechos de corrupción y su relación con la cantidad de procesos en curso	*Cantidad de condenas en casos de corrupción. *Porcentaje de condenas en relación a la cantidad de procesos. *Duración promedio de los procesos judiciales.

9	Mecanismos de participación	Mecanismos específicos de participación ciudadana en la lucha contra la corrupción.	*Mecanismos de participación creados. *Mecanismos de participación implementados. *Informes de resultados de los mecanismos implementados.
10	Reacción ciudadana	Reclamos populares en rechazo a la corrupción.	Cantidad de reclamos organizados y espontáneos.
11	Efectividad institucional	Relación entre las estructuras gubernamentales creadas y los resultados alcanzados.	*Informes anuales de resultados de organismos anticorrupción. *Presupuesto asignado a los organismos.
12	Participación de Organizaciones	Impacto de la acción de las organizaciones anticorrupción y de transparencia.	*Denuncias e informes presentados por las ONGs y asociaciones.
13	Sistema político	Indicadores sobre financiación de los partidos políticos, clientelismo y asistencia social en épocas de campaña electoral que impactan de manera directa en la confianza de la comunidad.	*Información sobre financiación de los partidos políticos. *Cantidad de denuncias e investigaciones sobre clientelismo político. *Cuantificación de asistencia social en períodos electorales.
14	Modernización del Estado	Implementación del proceso de despapelización, digitalización de los procedimientos e incorporación de sistemas de gestión electrónica.	*Procesos de digitalización de los procedimientos administrativos y de generación de información. *Informes sobre resultados de la implementación de sistemas de gestión electrónica con trazabilidad y posibilidad de control.
15	Desigualdad y pobreza	Niveles de desigualdad y pobreza en el país como indicadores de la situación general.	*Índice GINI. *Porcentaje de población bajo la línea de pobreza. Ejemplo: Informes INDEC y Observatorio UCA.
16	Crimen Organizado	Cantidad de grupos de criminalidad organizada detectados.	Grupos de criminalidad organizada identificados por región y a nivel nacional.

E. PARTE 2: CONSULTA A EXPERTOS

En el análisis que precede, se visualizaron algunos componentes de la temática participación ciudadana en la lucha contra la corrupción que, para ser identificados como variables estratégicas de acuerdo al horizonte temporal previsto, requieren de consenso.

Para ello, se acudió a la consulta a expertos a través de la técnica Delphi, en razón de la necesidad de contar con criterios profesionales de las diversas áreas que componen la temática para lograr consensos o encontrar factores disruptivos.

1. Aplicación de la Técnica Delphi

Se desarrolló el proceso operativo de la encuesta Delphi como método basado en la opinión de expertos o, en sentido estricto, como técnica de aproximación a la consulta a expertos.

En ese sentido, de acuerdo a la elaboración individual de este trabajo final, se efectuaron tareas correspondientes a la coordinación y parcialmente del equipo técnico, como la definición de los bloques temáticos, enunciados, criterios de selección de expertos y diseño del cuestionario.

2. Objetivos

El objetivo general de la técnica fue que los expertos evalúen los aspectos más importantes para analizar la participación ciudadana en la lucha contra la corrupción en Argentina al 2030, a fines de detectar consensos y disensos.

Los objetivos específicos de la encuesta Delphi serán:

- a) Identificar variables las variables estratégicas que influyen en la participación ciudadana en la lucha contra la corrupción al año 2030.
- b) Identificar puntos disruptivos en la temática abordada.

3. Persona/institución a cargo del estudio

En el contexto de la elaboración el trabajo final de la Especialización en Prospectiva Estratégica de la Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales, la técnica Delphi es administrada por el alumno, indicándose a los expertos que se efectúa como un ejercicio académico en el marco de la mencionada carrera.

4. Equipo técnico

En base al desarrollo de la Fase 1 y la matriz FODA analizada con enfoque prospectivo se efectuó una aproximación a las variables. A efectos de no limitar el análisis y como medio de recolección de opiniones, se efectuaron entrevistas estructuradas a expertos que no participaron luego de la encuesta. Todos solicitaron, sin limitar la enunciación de su procedencia institucional, mantener el anonimato debido a la sensibilidad del tema.

Fueron entrevistados cinco (5) expertos en la temática analizada, cuya procedencia institucional es de Directorio Legislativo, Poder Ciudadano, la Universidad de Antioquia de Colombia y la Oficina Anticorrupción. Dos (2) de los profesionales abordan en sus instituciones cuestiones específicas de corrupción y transparencia y tres (3) de los especialistas aplican o analizan la participación ciudadana.

Al no poder detallar el contenido de las entrevistas, se expone a continuación un sumario de las preguntas y las respuestas que generaron consenso para la formulación de los enunciados.

Las entrevistas se desarrollaron en torno a tres preguntas fundamentales:

a) ¿Cuál es su evaluación de la situación actual de la participación ciudadana en la lucha contra la corrupción?

Los expertos coincidieron en que:

-Argentina no tiene tradición de participación ciudadana, no sólo en la lucha contra la corrupción. Los avances desde la reforma constitucional de 1994 han sido muy bajos.

-Los avances en materia de gobierno abierto fueron, en principio, innovadores y necesarios.

-Las organizaciones de la sociedad civil han creado sus propios nichos de participación y mantienen en la agenda temas sensibles.

-La falta de confianza de la ciudadanía se traduce, según sus propias experiencias, en una sensación de la comunidad de legitimar, al participar de consultas públicas, decisiones que se encuentran tomadas de antemano.

-Existen algunos canales de participación, pero, aun así, los ciudadanos no participan por desmotivación, estimando baja su posibilidad de incidencia, y por falta de difusión y educación. Estos últimos temas fueron destacados como fundamentales y como una posibilidad de lograr un cambio palpable en las próximas generaciones.

-El sistema político actual se configura como una amenaza para la participación.

***b)** Con un enfoque exploratorio ¿cuál es su criterio respecto del futuro de la temática abordada?*

Las respuestas obtenidas indican que:

-No existen indicadores alentadores respecto de las formas de participación referidas a la consulta, la cogestión y la dirección.

-Estiman poco probable un aumento de la confianza de la ciudadanía en las instituciones y autoridades, atento los vaivenes políticos y judiciales que se muestran a la comunidad.

-De todos modos, han estimado que la población será cada vez más crítica y exigente. Tomando recaudos respecto de la circulación de falsa información (fake news), la rápida toma de conocimiento de los casos generará un costo político cada vez mayor para las autoridades ante hechos de corrupción.

-Consideran que la población saldrá cada vez más a reclamar a las calles, pues esta es una de las pocas maneras en las que consideran que son escuchados, junto con una utilización racional de las redes sociales.

-Así como se combaten las formas tradicionales, debe garantizarse de manera temprana la participación en prevención de nuevas formas de corrupción que surgen en los modelos actuales de gestión y el acceso a la tecnología y la información.

c) ¿Cuáles considera como temas fundamentales para un abordaje de la temática con visión de futuro?

-Todos entienden que la participación es esencial a futuro, pero resaltan la necesidad de enfocarse en la faz preventiva. Pero coinciden en que para ello es necesario que los ciudadanos confíen en las instituciones.

-Recomiendan un proceso de búsqueda de un consenso social sobre lo que se puede o no hacer en la gestión pública. Asimismo, deben aprobarse lineamientos sobre buenas prácticas en la participación ciudadana.

-Resaltan la posibilidad de abrir campos de participación en todos los Poderes del Estado, no sólo en el Ejecutivo.

-Debe profundizarse en una mayor participación en el control de políticas públicas y una apertura de la información y la participación ciudadana, considerando esenciales los programas formativos y de difusión.

-Se requieren reformas normativas concretas y, por supuesto, aplicables.

5. Diseño del cuestionario y enunciados

La delimitación de los enunciados y bloques temáticos se aproximó mediante entrevistas referidas en el apartado anterior.

De acuerdo al análisis efectuado en la Fase 1, la matriz FODA con enfoque prospectivo y las entrevistas al equipo técnico, se determinaron los siguientes bloques temáticos:

NORMATIVO/ INSTITUCIONAL	ACCESIBILIDAD	SANCIÓN Y PERCEPCIÓN	ESTRUCTURALES
-Marco normativo. -Gobierno abierto. -Mecanismos de participación. -Efectividad institucional. -Modernización.	-Difusión. -Conectividad/ Accesibilidad. -Educación. -Participación de ONGs.	-Percepción social. -Denuncias y procesos. -Sanciones y condenas. -Reacción ciudadana.	-Sistema político. -Desigualdad y Pobreza. -Crimen organizado.

6. Conformación del panel de expertos

Se entiende como experto a la persona que tiene conocimiento y/o experiencia en el tema tratado y tiene la capacidad de evaluar, en este caso, cómo su ámbito puede evolucionar a futuro. Fueron convocados 18 expertos, de los cuales participaron 13.

Las invitaciones a participar de la encuesta se distribuyeron por correo electrónico, realizando durante convocatoria un seguimiento de la recepción y aceptación de las invitaciones por el mismo medio y a través de redes profesionales, sumando contacto, en algunos casos, a través de videollamada. Se incorpora la invitación como Anexo de este Trabajo Final.

Tratándose del análisis de la participación ciudadana en un fenómeno transversal a todas las esferas de la vida pública, las estrategias de identificación y selección de los expertos fueron las siguientes:

a) Procedencia:

Sector público	3
Sector académico	4
Organizaciones/Asociaciones	3
Organismos Internacionales	1
Sector Privado	2

Listado de las instituciones de las cuales proceden los expertos:

- Congreso Nacional de Chile (CNCh). Grupo Bicameral de Transparencia.
- Secretaría de Modernización de Rio Negro.
- Oficina Anticorrupción.
- Universidad de Buenos Aires. Centro de Investigaciones en Administración Pública. Facultad de Ciencias Económicas.
- Centro de Estudio de Estado y Sociedad (CEDES).
- Universidad de Antioquia, Colombia. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas.
- Poder Ciudadano.

- Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ).
- Grupo Faro, Ecuador.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Seguimiento de la Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción.
- HSBC. Dirección Antisoborno y Anticorrupción para México y Latinoamérica.
- Laboratorios Bagó. Gerencia de Compliance.

b) Criterios de experticia:

Nivel de formación:

Grado	2
Especialización	1
Maestría	8
Doctorado	2

c) Método de identificación:

Implicación personal: Se identificaron profesionales a través de la pertenencia institucional y de redes profesionales, en cuanto a la relevancia del experto respecto de la temática.

d) Perfil de los expertos:

Según área de especialidad:

Participación ciudadana en la lucha contra la corrupción	2
Corrupción	3
Participación Ciudadana	3
Modernización del Estado	2
Transparencia	3

Años de experiencia en la especialidad: Todos los expertos cuentan con más de 10 años de experiencia en sus respectivas temáticas.

Nacionalidad:

Argentina	7
Colombia	2

México	2
Chile	1
Ecuador	1

F. ADMINISTRACIÓN DE LA TÉCNICA.

1. Primera ronda

Se utilizó para el presente estudio una plantilla de Google Forms, el cual cuenta con la ventaja de generar gráficos y la posibilidad de exportar los datos a una planilla de cálculo para su procesamiento a través de otras plataformas.

Te invité a llenar un formulario:

Participación ciudadana en la lucha contra la corrupción en Argentina al 2030

La encuesta se propone, en base a análisis y entrevistas previas, determinar las variables estratégicas que influyen en la participación ciudadana en la lucha contra la corrupción en Argentina con horizonte temporal en el año 2030.

Todas las respuestas deberán enfocarse en la temática del título con el horizonte temporal determinado.

Se indicarán variables aproximadas con anterioridad, para que se opte por las categorías "Nada importante", "Algo importante" y "Muy importante".

Las variables estratégicas definidas serán utilizadas para la construcción de escenarios de futuro sobre la temática abordada.

Se realizó una primera ronda para generar el consenso sobre las variables estratégicas y una segunda ronda para que los expertos expusieran acerca de los puntos considerados disruptivos. De acuerdo con cada bloque temático, los enunciados fueron propuestos a los expertos para seleccionar entre las opciones "Nada importante", "Algo importante" y "Muy importante".

Los enunciados fueron los siguientes:

a) Bloque "Normativo/Institucional":

-MARCO NORMATIVO: ¿Qué importancia revestirá un plexo normativo sólido (coherente y no disperso) en materia anticorrupción y de participación?

Indicadores: 1. Cantidad y aplicabilidad de normativa anticorrupción. 2. Cantidad y aplicabilidad de normativa sobre participación ciudadana.

-GOBIERNO ABIERTO/TRANSPARENCIA: ¿Qué importancia tendrá la gestión de políticas de gobierno abierto, integridad y transparencia?

Indicadores: 1. Informes del Consejo Federal para la Transparencia. 2. Informes de la Agencia de Acceso a la Información Pública. 3. Informes de ONGs.

-MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN: ¿Qué importancia tendrán los mecanismos específicos de participación ciudadana en la lucha contra la corrupción? **Indicadores:** 1. Mecanismos de participación creados. 2. Mecanismos de participación implementados. 3. Informes de resultados de los mecanismos implementados.

-EFECTIVIDAD INSTITUCIONAL: ¿Qué importancia tendrá la relación entre las estructuras gubernamentales creadas y los resultados alcanzados en materia de lucha contra la corrupción? **Indicadores:** 1. Informes y memorias anuales de resultados de organismos anticorrupción. 2. Presupuesto asignado a los organismos.

-MODERNIZACIÓN DEL ESTADO: ¿Qué importancia tendrá el proceso de despapelización, digitalización de los procedimientos, incorporación de sistemas de gestión electrónica? **Indicadores:** 1. Procesos de digitalización de los procedimientos administrativos y de generación de información. 2. Informes sobre resultados de la implementación de sistemas de gestión electrónica con trazabilidad y posibilidad de control.

b) Bloque “Accesibilidad”:

-EDUCACIÓN: ¿Qué importancia tendría la implementación de programas de educación en todos los niveles, tanto formales como no formales, en cuanto al valor de lo público, participación ciudadana, responsabilidad y transparencia? **Indicador:** Cantidad de programas de educación en todos los niveles elaborados y aplicados, informados por los organismos correspondientes del Poder Ejecutivo.

-DIFUSIÓN: ¿Qué importancia tendrán los programas de difusión en materia anticorrupción y de mecanismos de participación ciudadana? **Indicador:**

Cantidad de programas implementados con indicación de su distribución por plataformas oficiales, medios de comunicación y plataformas web.

-CONECTIVIDAD/ACCESIBILIDAD: ¿Qué importancia tendrá la posibilidad de acceso a las tecnologías de la información y la conectividad? **Indicadores:** Informes técnicos del INDEC sobre hogares con acceso a computadoras, acceso a internet y población que utiliza internet.

-PARTICIPACIÓN DE ORGANIZACIONES: ¿Qué importancia tendrá la de las organizaciones y redes anticorrupción y de transparencia? **Indicadores:** 1. Informes presentados por ONGs y asociaciones. 2. Denuncias formuladas por las organizaciones.

c) Bloque “Sanción y Percepción”:

-PERCEPCIÓN SOCIAL: ¿Qué importancia tendrá la percepción de la comunidad respecto de la corrupción y confianza en la gestión pública? **Indicadores:** 1. Índice de percepción de la corrupción. Transparencia internacional. 2. Barómetro Global de la Corrupción para América Latina y el Caribe

-DENUNCIAS Y PROCESOS: ¿Qué importancia tendrán las denuncias y procesos en curso enmarcados en hechos de corrupción? **Indicadores:** 1. Cantidad de denuncias por jurisdicción. 2. Cantidad de procesos en curso por corrupción.

-SANCIONES Y CONDENAS: ¿Qué importancia tendrán las sanciones y condenas efectivamente dictadas por hechos de corrupción y su relación con la cantidad de procesos en curso? **Indicadores:** 1. Cantidad de condenas en casos de corrupción. 2. Porcentaje de condenas en relación a la cantidad de procesos. 3. Duración promedio de los procesos judiciales.

-REACCIÓN CIUDADANA: ¿Qué importancia tendrán los reclamos y marchas populares en rechazo a la corrupción? **Indicador:** Cantidad de reclamos organizados y espontáneos.

d) Bloque “Estructurales”:

-SISTEMA POLÍTICO: ¿Qué importancia tendrá la transparencia del sistema político, fundamentalmente la financiación de los partidos políticos, clientelismo y asistencia social en épocas de campaña electoral que impactan de manera directa en la confianza de la comunidad? **Indicadores:** 1. Información sobre financiación de los partidos políticos. 2. Investigaciones sobre clientelismo político. 3. Cuantificación de asistencia social en períodos electorales.

-DESIGUALDAD Y POBREZA: ¿Qué importancia tendrán los niveles de desigualdad y pobreza en el país como indicadores de la situación general? **Indicadores:** 1. Índice GINI. 2. Porcentaje de población bajo la línea de pobreza. Ejemplo: Informes INDEC y Observatorio UCA.

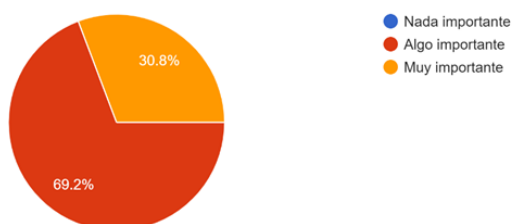
-CRIMEN ORGANIZADO: ¿Qué importancia tendrá el desarrollo de grupos de criminalidad organizada detectados? **Indicadores:** Informes oficiales sobre grupos de criminalidad organizada identificados por región y a nivel nacional, según cantidad y tipo.

2. Respuesta de los expertos

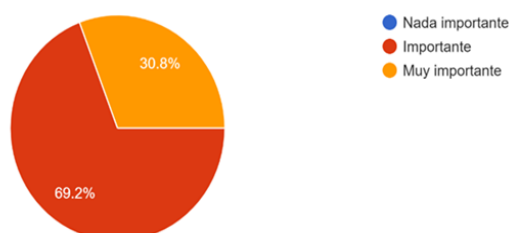
En la primera ronda, las respuestas de los expertos fueron las siguientes:

a) Bloque “Normativo/Institucional”:

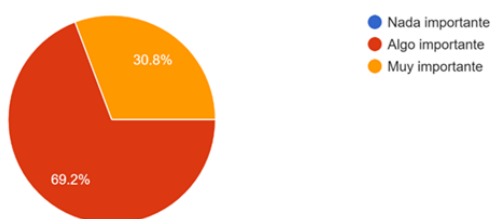
Marco normativo:



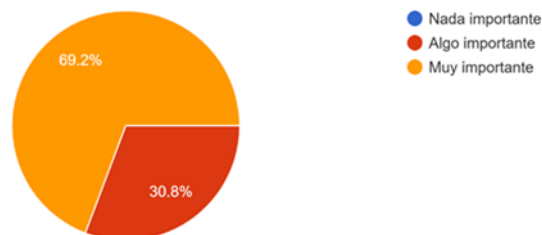
Gobierno abierto/transparencia:



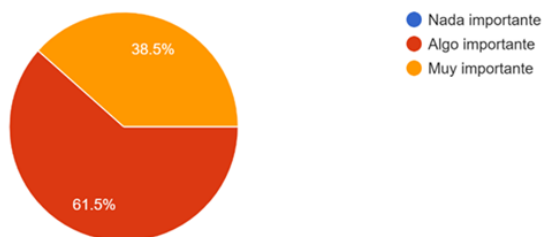
Mecanismos de participación:



Efectividad institucional:

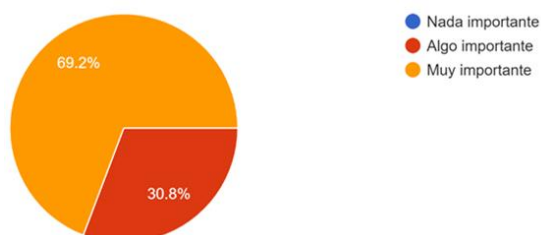


Modernización del Estado:

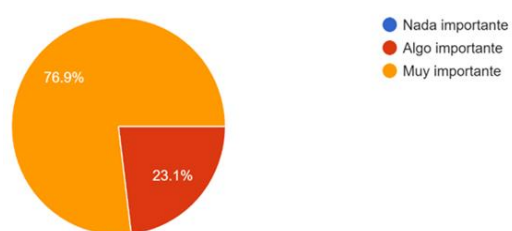


b) Bloque “Accesibilidad”:

Educación:



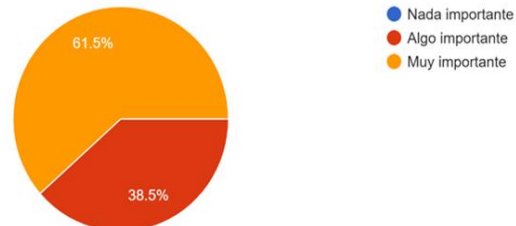
Difusión:



Accesibilidad/conectividad:

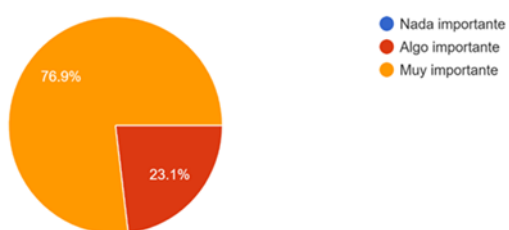


Participación de organizaciones:

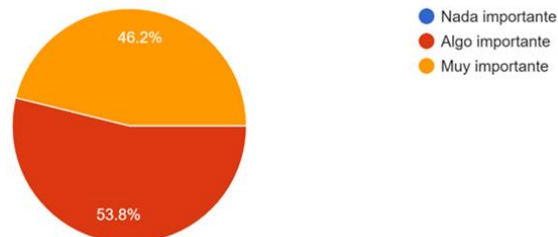


c) Bloque “Sanción y Percepción”:

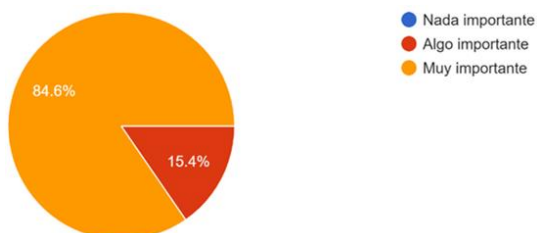
Percepción social:



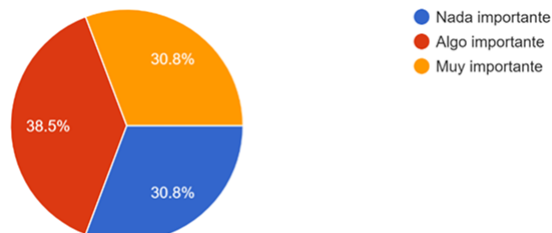
Denuncias y procesos:



Sanciones y condenas:

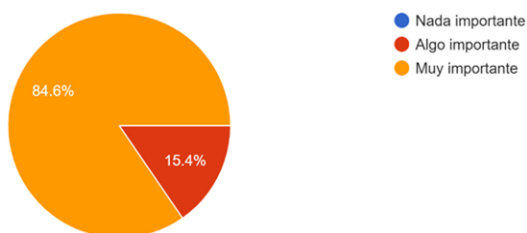


Reacción ciudadana:

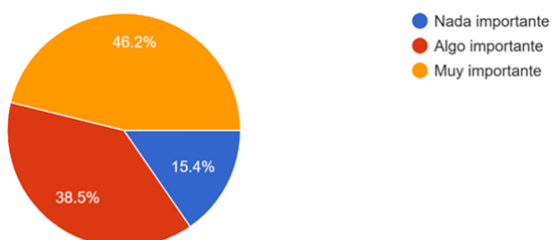


d) Bloque “Estructurales”:

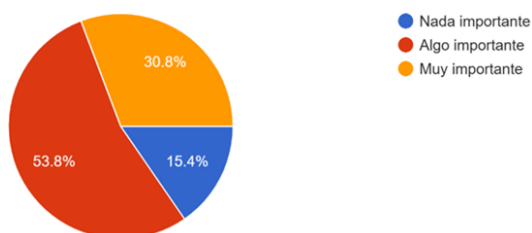
Sistema político:



Pobreza y desigualdad:



Crimen organizado:



3. Variables estratégicas y de entorno

De las respuestas consignadas por los expertos, se ha logrado el consenso sobre la calificación “Muy importante” para 7 variables. Por lo tanto, esas 7 variables de las 16 propuestas a través de los enunciados fueron consideradas estratégicas. Esto demuestra una marcada priorización de los puntos considerados claves por los expertos.

Por otra parte, hay 6 variables que los expertos consideraron que revisten importancia, pero no llegan a ser estratégicas. Aquellas, como resultado de nuevas entrevistas al equipo técnico, serán consideradas variables de entorno, en tanto influyen directamente en las consideradas claves.

- En razón de contar con rangos entre un 61,2% y un 84,6% de calificación “Muy Importante” y cuyo segundo índice de respuesta es “Algo importante”, las variables consideradas estratégicas son las siguientes:

-Bloque “Normativo/Institucional”: **Efectividad institucional (69,2 % Muy importante, 30,8% Algo importante).**

-Bloque “Accesibilidad”: **Educación (69,2 % Muy importante, 30,8% Algo importante), Difusión (76,9 % Muy importante, 23,1% Algo importante), Participación de las organizaciones (61,5 % Muy importante, 38,5% Algo importante).**

-Bloque “Sanción y Percepción”: **Sanciones y condenas (84,6 % Muy importante, 15,4 % Algo importante), Percepción social (76,9 % Muy importante, 23,1% Algo importante).**

-Bloque “Estructurales”: **Sistema político (84,6 % Muy importante, 15,4 % Algo importante).**

- Las variables de entorno son las siguientes:

-Bloque “Normativo/Institucional”: **Marco normativo, Gobierno abierto/transparencia, Mecanismos de participación, Modernización del Estado.**

-Bloque “Accesibilidad”: **Accesibilidad/conectividad.**

-Bloque “Sanción y Percepción”: **Denuncias y procesos.**

- Los puntos disruptivos son los siguientes:

-Bloque “Sanción y percepción”: **Reacción ciudadana**

-Bloque “Estructurales”: **Pobreza y desigualdad, Crimen organizado.**

G. PUNTOS DISRUPTIVOS. SEGUNDA RONDA.

Para cumplimentar una segunda ronda, a los expertos se les exhibieron los resultados de la encuesta inicial, con los que no hubo observaciones. Se les consultó específicamente sobre tres enunciados: “Pobreza y Desigualdad”, “Crimen Organizado” y “Reacción Ciudadana”.

Respecto de los dos primeros, los expertos coincidieron en que se trata de variables que influyen en todos los aspectos de la vida de la ciudadanía, pero no debieran ser incluidos en la construcción de escenarios. Fundamentalmente en el caso de la variable “Crimen Organizado” entendieron que en Argentina los canales más básicos de participación, como los consejos locales, no se

encuentran cooptados por estructuras de criminalidad organizada, lo que sí se da en otros países de Latinoamérica.

Un caso aparte supone la variable “Reacción Ciudadana”, la cual tuvo proporcionalmente las respuestas más disímiles. Las tres posturas principales en la segunda ronda, de acuerdo a cada postura, indican que la reacción ciudadana:

- a) No tiene relación con la participación ciudadana institucionalizada, y pueden darse por separado de manera simultánea, pues responden a distintos sectores e intereses.
- b) Es una forma de participación ciudadana, si bien no institucionalizada, que supone un grado de compromiso por parte de diversos sectores de la ciudadanía y, por tanto, integra el tema de análisis.
- c) Influye directamente en la participación ciudadana institucionalizada, pues demuestra el descontento popular e impulsa los reclamos por mayor transparencia y participación, generando diversas formas de incidencia del ciudadano en los asuntos públicos.

Por esta razón, si bien no se la considera estratégica, es una variable a la que se le prestó especial atención al momento de construir los escenarios.

H. CONCLUSIÓN DE LA TÉCNICA DELPHI

Las variables identificadas como estratégicas se concentran mayormente en el bloque de Accesibilidad y, unidas a la variable estructural “Sistema político” y a la “Percepción social”, nos dan la pauta de que los expertos apuntan a aspectos que superan lo normativo, institucional y formal y se enfocan en aquellos que podrían generar una cultura de participación en la ciudadanía la cual, como afirmamos desde el principio, se basará en la confianza.

Aquello que se formaliza en las normas y luego en las instituciones, si bien requiere de un estricto control de resultados porque todas se financian con recursos públicos, son consideradas variables de entorno, pero las referidas a la difusión, la educación, la participación externa de organizaciones y lo que la ciudadanía percibe de las instituciones, autoridades y del sistema político, rigen nuestro tema de análisis.

Es interesante esta postura, pues apela a cuestiones de fondo en la ciudadanía y no se restringe a normas y mecanismos, sino a cómo se genera la cultura de participación, lo cual, con una visión prospectiva resulta enriquecedor.

En su relación con el FODA realizado en la Parte 1, se pueden precisar las siguientes conclusiones:

-Han sido identificadas como variables clave cinco temas apuntados inicialmente como amenazas (falta de condenas, sistema político, falta de resultados de las instituciones, educación y difusión), con lo cual se evidencia cómo los factores externos a la ciudadanía, como unidad de análisis, influyen directamente en la participación en general y, en particular, en la lucha contra la corrupción.

-En el abordaje de las debilidades en el horizonte temporal, los aspectos de educación y difusión fueron considerados como avances que contribuirían a revertirlas.

-En la construcción de fortalezas se vincula el abordaje permanente de la ciudadanía sobre el fenómeno de la corrupción, conformándose como una comunidad exigente y crítica, lo cual debiera fomentar de la participación.

-En su mayoría, el análisis de las oportunidades se refiere a las variables determinadas como de entorno, lo cual es entendible, en tanto impulsan el funcionamiento de nuestro tema que, bien aprovechadas, impactarán directamente en la confianza y, por tanto, en la participación.

Para graficar la determinación de las variables estratégicas, resulta muy interesante resaltar que las variables más seleccionadas por los expertos como estratégicas de acuerdo a la consideración "Muy importante" son las que se encuentran en los extremos opuestos y que muestran ni más ni menos que la desconfianza. Estas variables son "Sistema político" y "Sanciones y condenas", las cuales son secundadas por "Percepción social".

Asimismo, esas variables son las que menos pueden regularse de manera eficiente en el horizonte temporal determinado, atento su dependencia de otras

variables también consideradas clave y de las consideradas como de entorno. Esta importancia asignada también nos da la pauta de que, además de valoraciones macro, es también necesario trabajar desde lo particular, lo específico, lo local.

Se presenta a continuación el cuadro de variables estratégicas de acuerdo a los porcentajes de votación de los expertos:

VARIABLE	MUY IMPORTANTE	ALGO IMPORTANTE
Sistema político	84,6%	15,4%
Sanciones y condenas	84,6%	15,4%
Percepción social	76,9%	23,1%
Difusión	76,9%	23,1%
Educación	69,2%	30,8%
Eficacia institucional	69,2%	30,8%
Participación de las organizaciones	61,5%	38,5%

FASE 3: CONSTRUCCIÓN DE ESCENARIOS

A. ENCUADRE METODOLÓGICO Y PRECISIONES

Para la construcción de escenarios sobre la participación ciudadana en la lucha contra la corrupción en Argentina al 2030 se ha seleccionado la técnica de Análisis Morfológico.

Godet (2000, p. 23) explica que este análisis fue redescubierto en la década del 80 y que “se presta muy bien a la construcción de escenarios”. Enseña también que su función es “explorar de manera sistemática los futuros posibles a partir del estudio de todas las combinaciones resultantes de la descomposición de un sistema” (p. 82).

Se procedió en este caso a formular hipótesis para las variables estratégicas y se complementó con la elaboración de hipótesis para las de entorno y para la variable “Reacción ciudadana” porque, como resultado de la técnica Delphi, fue considerada importante para el análisis.

Para la construcción de escenarios se tuvieron en cuenta los siguientes hitos temporales que debieran desarrollarse en el horizonte temporal determinado:

2021	Elecciones legislativas de medio término.
2022	Vencimiento Plan Nacional de Acción de Gobierno Abierto.
2023	Elecciones presidenciales. Vencimiento Plan Nacional Anticorrupción.
2025	Elecciones legislativas de medio término.
2027	Elecciones presidenciales.
2029	Elecciones legislativas de medio término.

Con esos antecedentes y la interacción de las hipótesis, se construyeron cuatro escenarios: uno positivo, uno negativo, uno tendencial y uno apuesta. Los mismos fueron adecuados a las reglas de plausibilidad, coherencia interna y como reto a las suposiciones habituales (Leney y otros, 2004, p. 55).

La graficación secuencial de los escenarios contemplará primero las variables estratégicas, luego las de entorno y, finalmente, el punto disruptivo.

B. HIPÓTESIS DE VARIABLES ESTRATÉGICAS

Variables	Hipótesis 1	Hipótesis 2	Hipótesis 3	Hipótesis 4
<p>Percepción social</p> <p><i>¿Disminuirán los altos índices de percepción de la corrupción?</i></p>	<p>Una serie de medidas permite bajar los índices, la comunidad se predispone de otra manera a las nuevas políticas y se incrementa la participación. (H1)</p>	<p>Los índices se mantienen, pese a algunos intentos de transparentar los procesos administrativos y políticos. (H2)</p>	<p>En base a la sucesión de nuevos gobiernos con vocación de permanencia, los acuerdos del arco político y la falta de sanción, los índices de percepción aumentan. (H3)</p>	<p>La situación social, política y económica produce un notable incremento en la percepción de la corrupción. Se alcanzan puestos históricos en los rankings internacionales. (H4)</p>
<p>Educación</p> <p><i>¿Se formalizarán programas educativos en materia de participación ciudadana, responsabilidad y transparencia?</i></p>	<p>Se formalizan programas educativos sobre participación, responsabilidad y transparencia en la totalidad de los niveles. (H5)</p>	<p>Se implementan algunos programas específicos en cumplimiento de los ciclos de planes anticorrupción. (H6)</p>	<p>No se implementa ningún tipo de programa por lo que permanece el vacío en la materia. (H7)</p>	
<p>Difusión</p> <p><i>¿Se implementarán programas de difusión sobre medidas anticorrupción y de mecanismos de participación?</i></p>	<p>Se implementarán completos programas de difusión en diversos medios y plataformas sobre lucha contra la corrupción y plataformas y mecanismos de participación. (H8)</p>	<p>Se implementarán programas de difusión en materia anticorrupción pero no sobre mecanismos de participación. (H9)</p>	<p>No se implementarán programas de difusión en ninguna de las materias. (H10)</p>	

<i>ciudadana?</i>				
<p>Sanciones y condenas</p> <p><i>¿Aumentarán las sanciones condenas por hechos de corrupción en relación con los procesos iniciados?</i></p>	<p>Se incrementan las sanciones y condenas por hechos de corrupción, impulsando las consecuentes reformas normativas e institucionales. (H11)</p>	<p>Se mantiene la relación desproporcionada entre denuncias y condenas, aumentando estas últimas en un número poco considerable y para el mismo tipo de hechos que sirvieron de antecedente. (H12)</p>	<p>Acuerdos del arco político y presiones a las autoridades judiciales provocan que las condenas son esporádicas e insuficientes en procesos excesivamente largos. (H13)</p>	
<p>Efectividad institucional</p> <p><i>¿Mejorará la relación entre las estructuras gubernamentales creadas y los resultados alcanzados?</i></p>	<p>Un Plan de Revisión Institucional abonado por la transversalización de políticas de transparencia genera un reordenamiento histórico de las instituciones, generando datos confiables. (H14)</p>	<p>Se generan avances específicos en órganos de control y anticorrupción, que no son perceptibles a través de indicadores, atento la magnitud de las estructuras. (H15)</p>	<p>El Ejecutivo sólo se concentra en las designaciones de autoridades, pero no se formula ninguna reforma. Por tanto, se mantienen los bajos índices de efectividad institucional. (H16)</p>	<p>Se crean nuevas estructuras que insumen recursos humanos y presupuestarios, con funciones superpuestas entre los organismos. (H17)</p>
<p>Participación de las organizaciones</p> <p><i>¿Crecerá el impacto de la acción de las organizaciones anticorrupción y de transparencia?</i></p>	<p>Las Organizaciones motorizan la mayor parte de los canales de participación y denuncias.</p> <p>De esa manera, canalizan la mayor parte de las demandas sociales. (H18)</p>	<p>Siguen entablando acciones, pero cada Organización en su nicho, si la posibilidad de avanzar en materia preventiva, sólo promoviendo investigaciones. (H19)</p>	<p>El caudal de casos supera la posibilidad de acción de las Organizaciones, las cuáles a su vez pierden técnicos que son cooptados por el</p>	<p>Las Organizaciones pierden representatividad y virtualmente se conforman como una faceta más del Estado. Buena parte de sus integrantes se</p>

			Estado. (H20)	convierten en funcionarios públicos. (H21)
<p>Transparencia del sistema político</p> <p><i>¿Se promoverá la transparencia de la financiación de partidos y la disminución del clientelismo?</i></p>	<p>Una reforma integral permite conocer aportantes y restringe la financiación de las campañas electorales. (H22)</p>	<p>La normativa sancionada en 2019 se aplica de manera plena, pero subsisten los vacíos históricos. (H23)</p>	<p>La normativa no logra plena aplicación y las campañas electorales permanecen bajo sospecha, judicializándose todas las campañas presidenciales. (H24)</p>	<p>Una serie de acuerdos del arco político profundiza las sospechas, la normativa no se aplica y no se judicializan los casos. (H25)</p>

MAPA DE HIPÓTESIS

H1	H2	H3	H4
H5	H6	H7	
H8	H9	H10	
H11	H12	H13	
H14	H15	H16	H17
H18	H19	H20	H21
H22	H23	H24	H25

C. HIPÓTESIS DE VARIABLES DE ENTORNO

Variables	Hipótesis 1	Hipótesis 2	Hipótesis 3	Hipótesis 4
<p>Marco Normativo</p> <p><i>¿Se unificará y consolidará la normativa anticorrupción y de participación ciudadana?</i></p>	<p>Consolidación y unificación total de normativa anticorrupción y de participación. (H26)</p>	<p>Reformas específicas sin conseguir su plena aplicación ni integración total de la normativa. (H27)</p>	<p>Prolongación del marco normativo actual. (H28)</p>	<p>Derogación de normas vigentes y generación de un vacío normativo. (H29)</p>
<p>Conectividad/ Accesibilidad</p> <p><i>¿Aumentarán el acceso a las tecnologías de la información y la conectividad?</i></p>	<p>El acceso a la tecnología y la conectividad serán prácticamente totales en el territorio nacional. (H30)</p>	<p>Aumentará el acceso a la tecnología y la conectividad en los grandes centros urbanos y crecerá en las provincias, no así en las regiones más alejadas y menos pobladas. (H31)</p>	<p>Se mantendrá el acceso a la tecnología y la conectividad de manera total en los sectores privilegiados, pero el acceso seguirá siendo muy desigual. (H32)</p>	
<p>Gobierno abierto/ Transparencia</p> <p><i>¿Mejorará la gestión de políticas de gobierno abierto, integridad y transparencia?</i></p>	<p>Argentina cumple dos ciclos y va por el sexto Plan Nacional de Gobierno Abierto con notables avances en la materia. (H33)</p>	<p>Argentina cumple el cuarto Plan de Gobierno Abierto y luego plantea avances que no logran materializarse y se repiten los planes. Las provincias avanzan muy poco. (H34)</p>	<p>No se logran cumplir todas las pautas del Plan de Acción de Gobierno Abierto. Las provincias no avanzan. (H35)</p>	
<p>Denuncias y procesos en trámite por corrupción</p> <p><i>¿Se promoverá la participación ciudadana,</i></p>	<p>Innovación de las modalidades de participación con el consecuente incremento de denuncias y presentaciones.</p>	<p>Se promueve la participación por los canales tradicionales con un leve aumento de la participación ciudadana y las denuncias. (H37)</p>	<p>No hay innovación para las denuncias ciudadanas y de organismos de control, por lo que se mantienen los índices sin incrementarse los casos a</p>	<p>Descenso en la cantidad de procesos, pese al conocimiento de los</p>

<i>incrementando las denuncias?</i>	(H36)		investigar. (H38)	casos. (39)
Mecanismos de participación <i>¿Se implementarán nuevos mecanismos específicos de participación ciudadana en la lucha contra la corrupción?</i>	Argentina liderará la innovación en materia de mecanismos, tanto virtuales como presenciales de participación institucionalizada. (H40)	Se lograrán avances en formas de participación virtual, pero sin indicadores de incidencia concreta. (H41)	Se mantendrán los estándares actuales, no se lograrán avances en ningún tipo de plataforma de participación. (H42)	
Modernización del Estado <i>¿Se completará la gestión electrónica y la digitalización?</i>	Se despapeliza totalmente el Estado, digitalizando los procesos y favoreciendo el control. (H43)	Se digitalizan sólo algunos procesos, pero subsisten las falencias en procedimientos clave. (H44)	La digitalización implementada se mantiene, pero los sistemas son maleables y no permiten control suficiente. (H45)	

MAPA DE HIPÓTESIS

H26	H27	H28	H29
H30	H31	H32	
H33	H34	H35	
H36	H37	H38	H39
H40	H41	H42	
H43	H44	H45	

D. HIPÓTESIS PARA VARIABLE/PUNTO DISRUPTIVO

Variables	Hipótesis 1	Hipótesis 2	Hipótesis 3	Hipótesis 4
Reacción ciudadana ¿Se incrementarán los reclamos populares en rechazo a la corrupción?	Los reclamos populares se mantienen y la exigencia popular consigue la generación de nuevos mecanismos, logrando que los ciudadanos se expresen también a través de plataformas institucionales, estableciéndose más de una forma de expresión de la ciudadanía. (H46)	Se incrementan los reclamos populares, pero al mismo tiempo se generan plataformas de iniciativa popular que incrementan levemente la participación. (H47)	El pueblo se manifestará mayormente en reclamos populares en las calles, que serán cada vez más conflictivos. Disminuye la participación en los comicios. (H48)	No aplica.

MAPA DE HIPÓTESIS



E. CONDICIONES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE ESCENARIOS

Los criterios utilizados para la construcción de los cuatro escenarios mencionados en el encuadre metodológico requieren resumir ciertos puntos.

El primero de ellos se basa en las condiciones que se presentan en América Latina y que comprometen su desarrollo futuro como “instituciones frágiles, falta de participación y en algunos casos violencia y corrupción, lo que pone en peligro la democracia” (Bitar, 2016, p. 40), entendiéndose al afianzamiento democrático como una meta de largo alcance para nuestra región.

Por otra parte, las opiniones de los expertos entrevistados como equipo técnico sobre la situación a futuro de la temática tratada, contribuyeron en la interacción lógica de las variables estratégicas y de entorno para el escenario tendencial. De la misma manera serán ponderadas las respuestas del equipo técnico sobre el abordaje a futuro de nuestro tema para el escenario apuesta.

Asimismo, los escenarios “positivo/utópico” y “negativo” tienen un carácter netamente exploratorio, para el que se seleccionaron algunas hipótesis cuya efectivización es menos probable que las desarrolladas en los escenarios apuesta y tendencial.

La fuerte presencia de las variables de entorno, que influyen en las consideradas estratégicas por los expertos porque son las que traccionan sus cambios, llevó a la formulación de hipótesis también para ellas, porque “omitiendo un componente o simplemente una configuración esencial para el futuro, se corre el riesgo de ignorar toda una fase del campo de los posibles” (Godet, 2000, p. 83).

F. ESCENARIO TENDENCIAL: “EL PUEBLO DESCONFÍA”



Punto disruptivo: H48

En Argentina al 2030, pese a los intentos de mejorar la imagen de las instituciones, se mantienen los índices de percepción de la corrupción. La sanción de reformas específicas a la normativa anticorrupción y en materia de participación, como resultado de los reclamos de diversos sectores en virtud de

casos que impactaron negativamente en la opinión pública, no logra plena aplicación ni integra y armoniza totalmente el plexo normativo.

Oficialmente se habla de un Estado transparente, pero ello queda sólo plasmado en la norma y en algunos procedimientos, sin tornarse operativas en su totalidad. De hecho, las políticas de gobierno abierto y transparencia se mantienen centralizadas en la administración nacional, pero las provincias continúan con avances lentos y dispares.

Esa disparidad en el acceso a la información y la falta de innovación y promoción en materia de participación no permiten visualizar el gran volumen de casos de corrupción existentes, por lo que el nivel de denuncias se mantiene. Ello, junto a las falencias del sistema político y de la justicia institucionalizada que no fue alcanzada por las reformas normativas (a nivel de organización y de sanciones penales), provoca una excesiva dilación en los procesos y un mínimo número de condenas.

Se promueve la participación ciudadana por canales virtuales, pero el acceso a estas modalidades también es dispar en virtud del diverso acceso a la tecnología y la conectividad. Esta disparidad también se visualiza en la falta de formación, que se restringe a determinados sectores de la administración sin alcanzar a la ciudadanía y sólo como cumplimiento de planes formales.

De esa manera, la ciudadanía no tiene herramientas para participar de procesos colectivos y los existentes no son correctamente difundidos, por lo que la brecha de desconfianza que divide a los ciudadanos de las instituciones se mantiene.

En un contexto de aplicación parcial de la normativa que regula el sistema político, la extensión de redes clientelares y la formalización de consultas genéricas en algunas plataformas web sin posibilidad de incidencia real que la ciudadanía no alcanza a conocer y, si los conoce, no sabe cómo utilizar, la participación ciudadana institucionalizada no tiene avances concretos.

Ante esto, las organizaciones de la sociedad civil participan activamente en nichos reducidos, fundamentalmente mediante la denuncia de casos, sin poder más que

difundir la necesidad de prevención, corriendo el peligro de cooptación de sus técnicos por el Estado.

Así, la desconfianza evidenciada en los índices internacionales de percepción de la corrupción y de confianza en las instituciones, frente a un contexto de avances formales y no de fondo, se traduce mayormente a través de reclamos populares organizados o espontáneos y mediante la difusión de información no siempre certera a través de redes sociales.

Ante esa situación, la conformación de una cultura ciudadana de participación activa no se torna viable.

G. ESCENARIO POSITIVO: “EL PUEBLO PARTICIPA”



Punto disruptivo: H47

Como resultado de los reclamos populares y de la transversalización de políticas de transparencia y gobierno abierto con carácter federal, se inició una reforma normativa fundamentalmente en la faz penal y, si bien la faceta preventiva no ha sido la de mayor desarrollo, el aumento de sanciones y condenas generó un fuerte impacto en la comunidad, que se torna colaborativa, promoviendo reformas ulteriores.

Ese impacto, sumado a una digitalización total de los procedimientos públicos que favoreció la generación y el acceso a la información produjo que, a través de la participación mediante los canales tradicionales, aumentarían las denuncias por hechos de corrupción. Su acceso se favoreció por un entorno de conectividad que es prácticamente total en todo el territorio.

De todas maneras, los avances que esto provocó en los organismos de control y anticorrupción, primordialmente con la publicación de los informes, que no han quedado reservados, no son aún plausibles a través de resultados.

Asimismo, tras los reclamos ciudadanos por la apertura de canales de participación ciudadana, el Estado implementó completos programas de difusión

de los mecanismos institucionales y de acceso a la información pública y se formalizó un Plan Educativo en Ciudadanía y Transparencia para la educación primaria y media en los planes de materias como “Formación ética y ciudadana”, que están en vías de ser aplicados.

Este camino de transición entre la información disponible, la difusión y la formación ciudadana es aprovechado por las organizaciones de la sociedad civil, que motorizan la mayor parte de las investigaciones y denuncias.

De esta manera, Argentina baja por primera vez puestos en los índices de percepción de la corrupción, quedando pendientes avances en los índices de confianza en las instituciones.

La normativa de financiación de los partidos políticos y campañas electorales se aplicó de manera plena tras dos elecciones presidenciales, pero subsisten los vacíos históricos que sientan las bases de la desconfianza popular.

Muchos de los avances conseguidos surgen por un incremento en los reclamos ciudadanos como reacción ante hechos de corrupción y la falta de avances en su combate, produciéndose en mayor medida que años anteriores, pero ello no obsta el incipiente desarrollo de la participación institucionalizada.

H. ESCENARIO NEGATIVO: “EL PUEBLO SE LEVANTA”



Punto disruptivo: H48

Un contexto de crisis social e institucional tuvo como resultado la derogación de normativa específica, con el pretexto de efectuar una revisión motivada por la “inflación” y dispersión normativa, aduciendo cuestiones de marcado tono ideológico tras denuncias de persecución política, generando un vacío normativo parcial en materia de transparencia y sin dictarse normas de participación, con el consecuente vacío de mecanismos.

Se han creado nuevos organismos judiciales (tribunales intermedios especiales) y dependientes del Poder Ejecutivo que vienen a perpetuar la superposición de

funciones con el consecuente incremento del gasto público y sin indicadores de eficacia y eficiencia.

Como consecuencia de ello, ante la formalización de planes anticorrupción modificados en las sucesivas gestiones y, por tanto, sin indicadores de avance, no se han implementado planes educativos particulares para la ciudadanía, ni en sectores de la administración.

Aquellos mecanismos de participación aprobados de larga data no cuentan con la debida difusión por lo que el acceso continúa siendo casi nulo. De esta manera el acceso a la tecnología y la conectividad solamente sirve para las solicitudes de información y reclamos habituales

El impacto en la desconfianza social, plasmada luego en los altos índices de percepción de la corrupción que colocan al país en puestos históricos en los índices internacionales, motivó un notable descenso en la cantidad de denuncias y en la participación social, disminuyendo proporcionalmente los procesos por hechos de corrupción, pese al conocimiento de los casos. De esa manera, las condenas por hechos de corrupción se convierten en acontecimientos poco comunes.

En este conflictivo contexto, las organizaciones de la sociedad civil promueven de manera permanente la sanción de nueva normativa y se formulan numerosas denuncias por el accionar de diversas carteras del Poder Ejecutivo Nacional.

Ante ese panorama, las reacciones ciudadanas son cada vez más frecuentes, produciéndose enfrentamientos entre los diversos seguidores de partidos políticos, organizaciones sociales y agrupaciones de ciudadanos con distintas banderas, produciéndose una fragmentación política que trava cualquier tipo de negociación y fortalece el ambiente de corrupción.

Se torna difícil revertir el escenario planteado, por lo que la conformación de una cultura ciudadana activa de participación corre por fuera de los canales institucionales, perdiéndose un gran insumo para la transformación social y las políticas públicas.

Con tal situación la brecha de desconfianza que divide a los ciudadanos con las instituciones y el sistema político recrudece y los niveles de conflictividad aumentan.

I. ESCENARIO APUESTA: “EL PUEBLO QUIERE SABER (CÓMO)”



Punto disruptivo: H47

En el año 2030 se habrán efectuado reformas específicas en ámbitos estratégicos, sin una total integración, lo que admite una serie de avances en materia de participación. Unas de las más destacadas son las “Buenas prácticas en participación ciudadana” que se encontraba previstas en los sucesivos Planes Anticorrupción.

La aplicación de estas buenas prácticas tornó necesaria la instrucción de la ciudadanía, por lo que se ofrecieron a lo largo de todo el territorio espacios de formación, en los cuales surgió la solicitud de los participantes de continuar con programas formativos para cada nivel, no sólo como convocatorias aisladas.

Si bien estos programas fueron muy específicos, en materia de difusión sí se lograron grandes avances en la transmisión, a través diversos medios y plataformas, sobre lucha contra la corrupción y mecanismos de participación, fundamentalmente en torno a modalidades ya existentes, pero poco aprovechadas desde su creación.

Tras la pandemia por COVID-19, se aceleraron los adelantos en materia de conectividad, virtualización de canales de participación a nivel de administración central y en las provincias. Ello influyó también en la digitalización total de los trámites administrativos lo cual, sumado al mejoramiento en las políticas de Gobierno Abierto, incrementó el procesamiento y disponibilidad de la información pública, fundamentalmente de órganos de control y anticorrupción.

Los permanentes reclamos populares alcanzaron notables índices de conflictividad incluso durante los comicios generales, impulsando una fuerte

reforma en materia penal y de procedimientos para juzgar hechos en causas de corrupción. Sin embargo, en materia de financiación de los partidos políticos y transparencia en las elecciones, todos los comicios y campañas electorales permanecen bajo sospecha, judicializándose todas las campañas presidenciales.

Por su tradición en la temática, las organizaciones de la sociedad civil fomentan e informan acerca de las denuncias e investigaciones en estos casos, canalizando buena parte de los reclamos ciudadanos por medios institucionales.

Ese avance, sumado a la innovación en las modalidades de participación ciudadana a través de nuevos canales de denuncia y aplicaciones tecnológicas vinculadas a organismos oficiales, produce un importante incremento de denuncias y presentaciones, favoreciendo el aumento de las condenas.

De esta manera, la ciudadanía se interesa lentamente no sólo en los fenómenos que afectan los asuntos públicos, sino en la posibilidad de canalizar sus preocupaciones en la materia a través de la participación, sentándose las bases para una cultura ciudadana activa.

Este interés no mejora directamente los índices de percepción y de confianza en las instituciones, sino que la ciudadanía se va tornando cada vez más crítica y exigente, por lo que no pasan desapercibidos los hechos de esta naturaleza.

FASE 4: FORMULACIÓN DE ESTRATEGIAS

A. ENCUADRE METODOLÓGICO

La formulación de estrategias se realizó gracias a la copiosa información relevada en la Fase 1 y a la necesidad construcción de fortalezas evaluada en el análisis FODA con enfoque prospectivo de la Fase 2, junto con la agrupación en pares desarrollada en la misma fase.

Asimismo, la opinión de los expertos que suplieron la conformación del equipo técnico respecto del abordaje de la temática a futuro y priorización formulada por los expertos para la construcción de escenarios a través de la técnica Delphi, permitieron acotar el campo de acción.

Todos esos insumos, que facilitaron la construcción del “Escenario apuesta” permitieron precisar las estrategias que se exponen en esta fase.

La priorización de las variables que requieren de acciones inmediatas se efectuó a partir del Índice de importancia y gobernabilidad (IGO).

Finalmente se definió la estrategia y los lineamientos estratégicos para cada variable, de acuerdo con su calificación.

B. ÍNDICE DE IMPORTANCIA Y GOBERNABILIDAD

Esta técnica fue seleccionada para realizar una priorización de los objetivos estratégicos de nuestro tema de análisis en el horizonte temporal determinado.

Las variables fueron consideradas desde un enfoque de impacto en la confianza de la ciudadanía como unidad de análisis y en los ambientes habilitantes para la participación. Esa consideración se dio en razón de los hitos temporales delimitados para la construcción de escenarios y de los indicadores correspondientes a cada variable.

Las ponderaciones realizadas responden a la prevalencia de unas variables respecto de otras para entablar acciones inmediatas de acuerdo al horizonte temporal delimitado en el año 2030 y no desde una valoración genérica, dado que todas ellas fueron consideradas estratégicas por los expertos.

1. Importancia

La importancia de las variables se pondera en base a su pertenencia a la temática en cuestión. En este trabajo, la particularidad es que los expertos han seleccionado como estratégicas variables macro, como el sistema político, la percepción social y la eficacia institucional pero también algunas más específicas como los programas de educación, difusión y la participación de las organizaciones.

Elas se encuentran interrelacionadas y dependen de la tracción de las variables de entorno, por lo que la calificación asignada dependerá en parte de la calificación asignada por los expertos en la técnica Delphi, las entrevistas al equipo técnico y el análisis por pares efectuado en la matriz FODA.

La percepción social es, desde el principio de este trabajo, un aspecto fundamental que muestra la percepción de la corrupción y la confianza en las instituciones, de acuerdo con los indicadores seleccionados. Esta variable remite a otros temas directamente vinculados como el sistema político, la desigualdad, la falta de condenas y la falta de difusión, es decir, todas las que influyen en la falta de una cultura ciudadana activa.

La difusión con el desarrollo del trabajo se convirtió en un punto crucial, en tanto supone el acercamiento a la población no sólo de las medidas anticorrupción, sino esencialmente los mecanismos que existen y que la ciudadanía desconoce. Forma parte fundamental del acercamiento de los ciudadanos a las instituciones por fuera del proselitismo.

La educación, traducida en programas formativos sobre la materia, es una herramienta de transformación que, en caso de implementarse, traspasa generaciones. Es la forma primaria de conocer, además de saber que podemos participar de diversas formas, cómo podemos incidir en los asuntos colectivos.

El sistema político, como se dijera en otro apartado, es tan complejo que amerita un análisis propio, pero en base a los indicadores de aplicación de la ley de

financiamiento de los partidos políticos y el clientelismo, nos presenta un panorama que incide directamente en la confianza, en la participación y, como se expone en los índices de Transparencia Internacional, en el temor de participar.

Las sanciones y condenas por hechos de corrupción se presentan tan esporádicas como polémicas, pero aun así se presentan como un fuerte reclamo de la ciudadanía y las organizaciones.

La eficacia institucional se expone a través de indicadores que comparan las estructuras, sus misiones y funciones y presupuesto asignado, con los resultados efectivamente alcanzados. Su importancia fue calificada como intermedia porque depende de otras variables directamente, como el sistema político y la difusión. De la misma manera depende de variables de entorno como el marco normativo, las políticas de gobierno abierto y la modernización.

La participación de las organizaciones tiene el menor grado de importancia asignado, pero esto no se vincula a sus logros. Sucede que se diferencia de la participación ciudadana institucionalizada y, en muchos casos, compensa su falta. Las organizaciones seguirán participando, se incremente o no la participación de la ciudadanía.

2. Gobernabilidad

La gobernabilidad se aplica respecto del horizonte temporal determinado por lo que, si el mismo fuera distinto, los valores cambiarían.

La variable menos gobernable es el sistema político que, si bien se restringió fuertemente en sus indicadores para este trabajo, abarca una trama mucho más compleja, como fuera enunciado en el análisis FODA dentro de las amenazas. Por ello, se estima que en el horizonte temporal 2030 no puede presentar grandes variaciones.

La gobernabilidad sobre la percepción social también es baja, en tanto todas las medidas que se adopten demorarán mucho más allá del horizonte temporal en impactar en los niveles de percepción de la corrupción y confianza de la

ciudadanía (el próximo informe de Latinobarómetro será para el período 2015-2025).

Debemos también tener en cuenta, como se menciona en el escenario apuesta que, en una primera fase de mayor acceso a la información y la participación, los expertos consideran que los índices no disminuirán, pues se tomará mayor conciencia de las condiciones que presenta el fenómeno.

En el mismo sentido, las condenas no tienen la gobernabilidad más alta, pues la dilación en las investigaciones y los procesos, sumadas a las condiciones estructurales de la normativa nacional no permiten estimar un aumento significativo de condenas en relación con los procesos en trámite. Sí es cierto que, con algunos antecedentes sentados en la actualidad, si bien no significativo, podría haber un aumento de condenas.

La participación de las organizaciones también tiene una gobernabilidad baja, pues ellas mismas crean sus nichos de participación en base a los propios esfuerzos por incidir en la temática. Esto quiere decir que es distinta de la participación ciudadana institucionalizada, si bien influye en ella.

Pero, por su parte, no tiene el índice más bajo de gobernabilidad porque corre dos riesgos expuestos en el trabajo. Por un lado, la captación del equipo técnico por el Estado, teniendo en cuenta que en el desarrollo de este trabajo fueron entrevistados en total 26 expertos, de los cuales algunos participaron luego de la técnica Delphi y otros suplieron la conformación de un equipo técnico. De ellos, 3 expertos pertenecientes a organizaciones de la sociedad civil, entre diciembre de 2020 y febrero de 2021, pasaron a ser funcionarios del gobierno nacional.

Por otra parte, dependiendo de la gestión de gobierno será si se les da mayor o menor trascendencia, si sus denuncias e investigaciones son aceptadas y si son convocadas para integrar planes de trabajo oficiales.

La difusión y la educación cuentan con una alta gobernabilidad, pues los programas por lo habitual se implementan directamente desde el Poder Ejecutivo, si bien se buscan ciertos consensos en algunos casos. Su desarrollo, además,

puede darse con las copiosas herramientas con las que el Estado cuenta, por lo que no hace falta crear nuevas estructuras, sino reencausar los recursos.

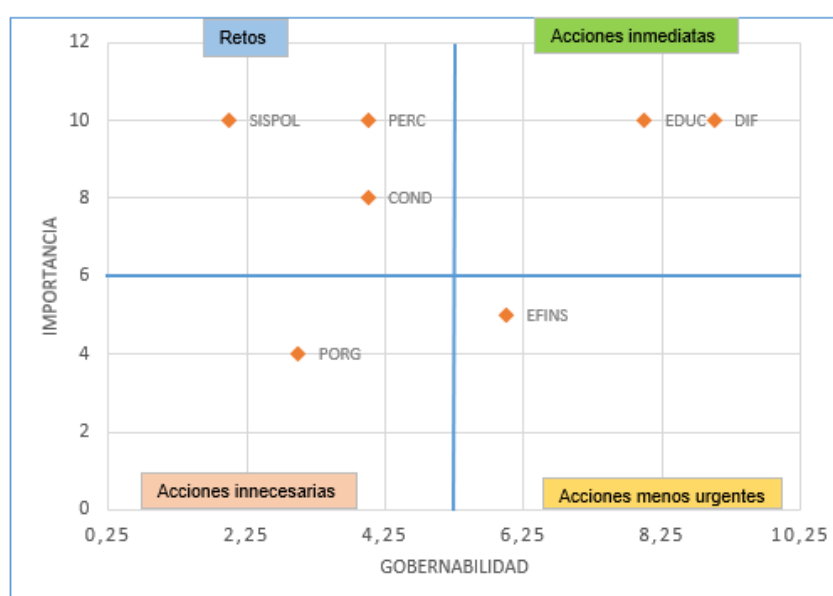
La efectividad institucional tiene una gobernabilidad intermedia porque, si bien son las autoridades institucionales son las que deben garantizar la eficacia y eficiencia de los organismos, alcanzar índices de mejoramiento institucional puede llevar más tiempo que el horizonte temporal determinado al año 2030. Incluso, en muchos casos, puede significar un reordenamiento de las estructuras, cuyos resultados reales también se extienden en el tiempo.

C. RESULTADOS IGO

Las ponderaciones asignadas se visualizan en el siguiente cuadro:

VARIABLE	GRÁFICO	GOBERNABILIDAD	IMPORTANCIA
Percepción social	PERC	4	10
Educación	EDUC	8	10
Difusión	DIF	9	10
Sanciones y condenas	COND	4	8
Eficacia institucional	EFINS	6	5
Participación de organizaciones	PORG	3	4
Sistema Político	SISPOL	2	10

A continuación, se expone el gráfico de dispersión:



El gráfico indica que deben priorizarse las acciones respecto de las variables de Educación y Difusión. Asimismo, demuestra que la Percepción Social, el Sistema Político y las Condenas serán un reto para nuestro tema.

Por otra parte, las acciones correspondientes a lograr la Eficacia Institucional se muestran como menos urgentes y las referidas a la Participación de las Organizaciones como innecesarias.

Es necesario hacer ciertas aclaraciones respecto de este gráfico. El hecho de que se configuren algunas variables como menos urgentes o, incluso, innecesarias, no restringe el abordaje del tema, sino que las encuadra en el horizonte temporal determinado.

En efecto, que la Eficacia Institucional implique acciones menos urgentes, nos muestra el trabajo que requiere el reordenamiento institucional y la correcta adecuación de las funciones de los organismos públicos que rigen la materia y que depende de la acción de otras variables como Gobierno Abierto, Marco Normativo y Modernización. Ello insumirá un tiempo y acciones que, si bien tienen cierta gobernabilidad, está siempre sujeta al sistema de pesos y contrapesos que implican la negociación política y la legalidad. Varios de los órganos que se mencionan están previstos por la ley, como la Sindicatura General de la Nación y Auditoría General de la Nación (Ley N° 24.156) la Oficina Anticorrupción (Ley N° 25.233), la Unidad de Información Financiera (Ley N° 25.246) y la Fiscalía de Investigaciones Administrativas (Ley N° 24946). Eso supera ampliamente el horizonte temporal determinado.

Distinto es el caso de la Participación de las Organizaciones, cuya incidencia proviene de su propio esfuerzo, presencia y capacidad de negociación, salvo los riesgos detallados al mencionar la gobernabilidad. En palabras muy llanas, no podemos pedirles a las organizaciones de la sociedad civil más de lo que hacen y, si bien su incidencia inspira y aporta información de calidad para quienes intentan acceder a los mecanismos, este trabajo apunta al desarrollo de la participación ciudadana institucionalizada.

Por esto, el rol de las organizaciones de la sociedad civil seguirá siendo esencial para proponer reformas, impulsar investigaciones y formular denuncias, pero la faceta preventiva que necesita desarrollarse requiere de la participación activa de la ciudadanía.

Con esas definiciones, en los próximos apartados se expondrán la estrategia y la priorización de lineamientos estratégicos formulados en base al escenario apuesta, los resultados arrojados por el Índice de Importancia y Gobernabilidad y la agrupación por pares efectuada en el análisis FODA. Todas ellas buscan la forma de fomentar la conformación de una cultura ciudadana de participación activa en los asuntos públicos.

D. ESTRATEGIA: PROMOVER UNA CULTURA CIUDADANA ACTIVA

En virtud del contexto sociopolítico argentino y con el fin de contribuir al afianzamiento democrático, favorecer la confianza de los ciudadanos en las instituciones y disminuir los índices de percepción, el Estado argentino debe garantizar la participación de la ciudadanía en la lucha contra la corrupción, poniendo el foco en su faceta preventiva. En tanto los organismos existentes se avocan a la investigación y sanción, la prevención de la corrupción cuenta con grandes vacíos.

Para ello, con el propósito de sentar las bases de una cultura ciudadana de participación activa en los asuntos públicos, debe promoverse que los ciudadanos conozcan las medidas anticorrupción y tengan acceso a los mecanismos de participación existentes. De la misma manera, debe procurarse que la ciudadanía se instruya sobre los parámetros aceptables de gestión y las formas en que se puede participar, suministrando herramientas para que cada ciudadano o grupo adopte las iniciativas que estime convenientes.

Asimismo, el Estado debe promover que las Provincias avancen en materia de transparencia y participación, de la misma manera que los gobiernos locales, con el propósito de dotar a todos los niveles de gobierno de mecanismos participativos. Como recomendación de los expertos, tratándose de una temática

tan compleja, los avances deben realizarse desde los niveles más básicos de participación, pero con lineamientos concretos de parte de las autoridades.

E. LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS

Cada uno de los lineamientos estratégicos es expuesto en base a la variable correspondiente y el orden de exposición dentro de cada una de ellas se correlaciona con su posible aplicación temporal. Por ello, en este caso, se marcarán con color verde aquellas que puedan obtener resultados en un corto plazo, en amarillo las de un mediano plazo y en celeste aquellas que pudieran exhibir resultados en el horizonte temporal determinado o de manera posterior.

1. Variables que ameritan acciones inmediatas

Las variables Educación y Difusión que según el IGO requieren acciones inmediatas, coinciden con los lineamientos de futuro abordados en el análisis de Pares de Éxito efectuado tras la matriz FODA. En ese sentido, la exigencia de indicadores y resultados, a través de información accesible y herramientas formativas tienen el doble objetivo de fomentar una cultura ciudadana de participación y de mejorar los índices de confianza en las instituciones y percepción de la corrupción.

De la misma manera, los Pares de Adaptación contemplan las herramientas de difusión y educación, a través del aprovechamiento de los planes e instrumentos ya existentes. Los Pares de Reacción requieren un enfoque educativo e informativo para su abordaje y los Pares de Riesgos han de ser abordados mediante la formación de la ciudadanía.

La instrucción y difusión de lo atinente a normas y valores cívicos incluyen e influye en la conciencia de eficacia democrática, la confianza en las instituciones políticas y en la comunidad, el interés por la política, la responsabilidad ciudadana y la tolerancia política (Canel, 2006, p.218).

Del mismo modo, la educación y difusión no sólo promueven la búsqueda cultura ciudadana, sino también una cultura de la legalidad.

VARIABLE	LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS	OBSERVACIONES
DIFUSIÓN	1. Elaborar, aprobar y reglamentar “Buenas Prácticas” para la participación ciudadana aplicables a todas las modalidades y mecanismos.	Implica un mejoramiento del PNA 2019/2023 que sólo lo contempla para la herramienta de consulta pública.
	2. Formular un Plan Estratégico de comunicación para políticas anticorrupción, de transparencia y de participación ciudadana.	Aborda de manera integral los Pares de Riesgo.
	2. Integrar planes de difusión en todos los medios y plataformas sobre lucha contra la corrupción, transparencia y participación ciudadana.	Contrarresta las denominadas “Amenazas de accesibilidad”.
	3. Incorporar como parte de los mecanismos estatales, la difusión de estos planes en los sitios web estatales a los que mayormente accede la ciudadanía.	Da respuesta a las exigencias de información.
	4. Estimular la participación a través de mecanismos virtuales existentes, generando accesos directos desde otras plataformas oficiales (Ejemplos: Plataforma www.consultapublica.gob.ar y aplicación “miArgentina”).	Fomenta la innovación en la difusión de la temática abordada.
	5. Difundir y visualizar el resultado de los procesos aplicados.	Contrarresta las denominadas “Amenazas de accesibilidad”.
EDUCACIÓN	1. Incorporar procesos formativos específicos en el marco del Plan Nacional Anticorrupción vigente (actual 2019/2023 y siguientes).	Implica aprovechar las Oportunidades Institucionales analizadas en los Pares de Éxito y de Adaptación.
	2. Formular programas específicos de participación ciudadana y transparencia abiertos a la ciudadanía.	Implica aprovechar las Oportunidades de Información analizadas en los “Pares de Éxito y de Adaptación”.
	3. Implementar programas de formación para integrantes de la administración pública, enfocados en la negociación que rige este tipo de procesos y la interpretación de resultados.	Contrarresta las denominadas “Amenazas de accesibilidad”.
	4. Desarrollar en los planes de estudio de nivel primario y medio que, en los espacios curriculares como Educación Cívica, Formación Ética y Ciudadana u otros de similar denominación, se aborden la transparencia y la participación ciudadana.	Aborda las “Amenazas sociales” analizadas en los Pares de Acción y de Riesgo.

2. Variable que amerita acciones menos urgentes

Como fuera explicado, la Eficacia Institucional se puede lograr entre el mediano y largo plazo, debido a la complejidad del sistema de las organizaciones públicas y la necesidad de acuerdos políticos.

De todos modos, hay lineamientos que pueden seguirse para dar inicio a ese camino de transformación.

VARIABLE	LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS	OBSERVACIONES
EFICACIA INSTITUCIONAL	1. Cumplir con la publicación de todos los informes de los Organismos de Control y Anticorrupción. Facilitar su acceso.	Contrarresta las denominadas "Amenazas de accesibilidad".
	2. Promover una mayor participación ciudadana en los organismos de control, dotando a la población de herramientas que colaboren con su accionar.	Aborda las "Amenazas institucionales".
	3. Realizar evaluaciones institucionales que permitan revisar el cumplimiento de las misiones y funciones, junto a la evaluación de necesidades de reordenamiento.	Implica un abordaje transversal a los Pares de Reacción y de Riesgo.

3. Variables que implican retos

Desde el inicio del trabajo se han planteado los conceptos fundamentales inherentes a la confianza de los ciudadanos, la percepción de la corrupción, el sistema político y el reclamo de sanciones a los responsables por hechos de corrupción.

Asimismo, se ha resaltado de manera permanente la complejidad de esas variables y advertido sobre el tiempo que insumirá provocar cambios en esas áreas que priman en los Pares de Reacción y de Riesgo.

VARIABLE	LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS	OBSERVACIONES
SISTEMA POLÍTICO	1. Promover, mediante dispositivos del Poder Ejecutivo, la aplicación de la reforma de la ley de financiación de los partidos políticos hasta lograr su plena vigencia. Procurar la implementación de mecanismos de financiación y control que garanticen la participación ciudadana (Ley N° 27.504, Art. 44).	Aborda las "Amenazas políticas" previstas para los Pares de Riesgo y de Reacción y aprovecha la oportunidad que implica esa reforma parcial.

	2. Establecer mecanismos y auditorías específicas sobre asistencia social oficial en épocas de campaña electoral.	Aborda las “Amenazas políticas” previstas para los Pares de Riesgo y de Reacción.
	3. Impulsar investigaciones y denuncias por parte de las áreas de control (Unidades de Auditoría Interna y auditorías externas de la AGN) y de los órganos específicos (Oficina Anticorrupción) ante casos de clientelismo, nepotismo e irregularidades en la gestión de los recursos públicos.	Afronta las “Amenazas institucionales” detalladas para los Pares de Riesgo y Reacción.
SANCIONES Y CONDENAS	1. Reformar la normativa que permita aplicar sanciones y fomentar la determinación del perjuicio fiscal en sede administrativa.	Afronta las “Amenazas institucionales detalladas para los Pares de Riesgo y Reacción”.
	2. Promover las investigaciones por parte de los organismos específicos, garantizar la participación ciudadana en el marco de sus competencias y procurar las reformas normativas que habiliten a los mencionados organismos a impulsar los procesos judiciales (constitución como querellantes).	Afronta las “Amenazas institucionales detalladas para los Pares de Riesgo y Reacción”.
	3. Reformar la normativa de procedimiento y de fondo que implique sanciones concretas para aquellas acciones que encuadren como hechos de corrupción.	Impacta en la fortaleza que implica una ciudadanía exigente y crítica y, por tanto, en la percepción.
PERCEPCIÓN SOCIAL	1. Garantizar el acceso a las instituciones a través de nuevos mecanismos de participación y de canales de denuncia.	Aprovecha las Oportunidades institucionales, de información y de participación.
	2. Fortalecer los sistemas de información pública, dar continuidad a las políticas de Gobierno Abierto, promoviendo su cumplimiento por los gobiernos locales, para facilitar el acceso en las Provincias y municipios.	Aprovecha las Oportunidades de participación previstas en los Pares de Éxito y de Adaptación.
	3. Implementar mecanismos específicos de Auditoría Ciudadana a nivel local, destinadas a supervisar el comportamiento de funcionarios y agencias públicas, para promover la rendición de cuentas.	Aprovecha Oportunidades de Participación.

CONCLUSIONES

El abordaje de la participación ciudadana institucionalizada, en el marco de un fenómeno tan amplio y complejo como la corrupción y su combate por parte de la ciudadanía y las instituciones, ha tenido muchas particularidades.

Determinados sectores de la ciudadanía y las instituciones aún conservan valores e inquietudes que nos permiten creer que, tras un arduo trabajo y, algunas generaciones mediante, la situación de la participación ciudadana en la lucha contra la corrupción podría cambiar.

En el análisis efectuado nos hemos aproximado a algunos conceptos generales que son inherentes a la vida institucional y a otras muy específicas de la temática.

Las particularidades del sistema político que, en este trabajo, se encuentran circunscriptas a la financiación de los partidos y al clientelismo por la amplitud del tema, influyen directamente en la confianza y, por tanto, en las intenciones y en la posibilidad que tiene la ciudadanía de participar.

La cultura política, como la manera de ser y sentir de la población acerca de esos procesos, se basa en el gran concepto que rigió este trabajo, que es la confianza y su impacto en la falta de una cultura de ciudadanía activa con vocación de incidencia en los asuntos públicos.

Un trabajo basado, con el correr de su desarrollo, en la confianza, permitió visualizar a través de las técnicas aplicadas que dos de los requisitos fundamentales para que la ciudadanía pueda avanzar en este tema son la educación y la difusión. Esto se grafica en el título del escenario apuesta, pues se estima que la ciudadanía quiere saber, requiere el acceso a la información y a los mecanismos, pero también quiere saber cómo acceder y cómo participar.

De hecho, así como existen formas de corrupción obvias y otras permanecen ocultas ante la población, de la misma manera sucede con la información pública y con la instrucción ciudadana. Por esto, con estrategias desde la formación y difusión, para que sepamos todos cuáles son nuestras obligaciones como

ciudadanos y cómo controlar las instituciones, se podrá avanzar en un campo de acción tan amplio y complejo.

De la misma manera, la efectividad institucional y el mensaje transparente que las instituciones transmitan a la comunidad, serán uno de los puntapiés para el largo camino del afianzamiento democrático.

Ese camino requiere de la, cada vez más fuerte, presencia de las organizaciones de la sociedad civil que motorizan buena parte de las investigaciones y denuncias. Pero estas organizaciones deben sortear obstáculos a su participación, como la no recepción de denuncias y propuestas y el siempre presente peligro de perder sus equipos técnicos que son captados por el Estado.

Como vemos, todas estas variables impactan directamente en la percepción social de la corrupción y de la confianza en las instituciones, que son relevadas a través de índices internacionales.

Fomentar una cultura ciudadana de activa participación a través de cualquier modalidad o mecanismo, por medio de las estrategias que se proponen en este trabajo, significará que quienes hoy tienen las herramientas puedan participar y que quienes no tienen voz en algún momento la tengan.

La conciencia de la ciudadanía sobre su incidencia en los asuntos públicos, entendiendo al ciudadano como un sujeto que no limita su participación al voto, sino que asume un rol de control activo, nos permitirá revalorizar la política como herramienta de transformación del mundo y la participación ciudadana como herramienta de transformación política.

BIBLIOGRAFÍA

-ARELLANO GAULT D., HERNANDEZ GALICIA J., LEPORE W. (2015) *Corrupción sistémica: límites y desafíos de las agencias anticorrupción. El caso de la Oficina Anticorrupción de Argentina*. Revista del CLAD Reforma y Democracia, No. 61, pp. 75-106.

-ASTARITA, M. (2014). *Los usos políticos de la corrupción en la Argentina en los años noventa: una perspectiva histórica*. Revista Estado y Políticas Públicas. Recuperado de: https://revistaeypp.flacso.org.ar/files/revistas/1414737669_articulo-4.pdf

-BAENA PAZ G., (2004). *Prospectiva política. Guía para su comprensión y práctica*. UNAM. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Distrito Federal, México.

-BALBI R. (2010). *Metodología Prospectiva. Método de Prospectiva MEYEP. Manual Básico del Método Oficial de Prospectiva de la Red EyE (Escenarios y Estrategia) en América Latina*. Recuperado de <http://www.centropaz.com.ar/publicaciones/futuro/futuro32.pdf>

-BEINSTEIN, J (2016). *Manual de prospectiva: Guía para el diseño e implementación de estudios prospectivos*. Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. Buenos Aires.

-BENALCÁZAR GUERRÓN J. (2011) *Participación ciudadana y control de la corrupción*. Recuperado de <http://derecho.posgrado.unam.mx/congresos/congreibero/ponencias/juancarlosbenalcazar.pdf>

-BISCAY, P. (2018). *La Justicia Penal y el control de los delitos económicos y de corrupción. Experiencias Argentinas*. CIPCE, Argentina. Recuperado de: <http://cipce.org.ar/sites/default/files/2018/08/articulos2380.pdf>

-BITAR S. (2016). *Las tendencias mundiales y el futuro de América Latina*. CEPAL. Santiago, Chile.

- BRODSCHI E., FRACCHIA E. y LÓPEZ AMORÓS M. (2009). *La Corrupción en la Argentina: un diagnóstico de la actual situación*. Universidad Austral, Argentina.
- CABERO ALMENARA J., INFANTE MORO A. (2014). *Empleo del método Delphi y su empleo en la investigación en Comunicación y Educación*. EDUTEC Revista Electrónica de Investigación Educativa. Recuperado http://edutec.rediris.es/Revelec2/Revelec48/pdf/Edutece_n48_Cabero-Infante.pdf
- CANEL, M. (2006). *Comunicación política. Una guía para su estudio y práctica*. Tecnos. Buenos Aires.
- CANO BLANCO, L. (2006). *La participación ciudadana en la lucha contra la corrupción en Colombia*. FLACSO Colombia. Bogotá.
- CASTRO SUAREZ, R. (2000). *Siete obstáculos para la participación ciudadana. El municipio de Yoro-Honduras*. Recuperado de: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/becas/20110119084821/castro.pdf>
- CERVERA, M. (2008). *Sistema de inteligencia y dirección. La prospectiva como herramienta directiva*. Convenio Andrés Bello, Universidad Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.
- CIPPEC (2020). *La reforma del régimen de financiamiento en perspectiva*. En: <https://www.cippec.org/textual/la-reforma-del-regimen-de-financiamiento-en-perspectiva/>
- COUTO B., CARMONA R. (2018). *El Presupuesto Participativo en Argentina Innovación en Términos Político-Institucionales y de Participación Ciudadana*. Desenvolvimento em Questão, vol. 16, núm. 43. Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. Recuperado de: <https://doi.org/10.21527/2237-6453.2018.43.234-262>
- CUERVO M., GUERRERO F. (2018). *Prospectiva en América Latina. Aprendizajes a partir de la práctica*. CEPAL. Santiago, Chile.

- DIARIO LA NACIÓN (2016). *El kirchnerismo y sus 2160 denuncias por corrupción*. En: <https://www.lanacion.com.ar/opinion/el-kirchnerismo-y-sus-2160-denuncias-por-corrupcion-nid1869209/>
- FERNÁNDEZ RÍOS, L. (1999). *Psicología de la corrupción y los corruptos*. España. Grupo Editorial Universitario.
- GODET, M. (2000). *La caja de herramientas de la prospectiva estratégica*. Recuperado de: <http://es.lapropective.fr/dyn/espagnol/bo-lips-esp.pdf>
- GODET, M. (2007). *Prospectiva Estratégica. Problemas y métodos*. Cuadernos de LIPSOR, N° 20. San Sebastián, España. Instituto Europeo de Prospectiva y Estrategia.
- GORROCHATEGUI, N. (2001). *La sociedad civil lucha contra la corrupción: Foro social para la transparencia. Caso argentino*. Recuperado de: <https://www.semanticscholar.org/paper/La-sociedad-civil-lucha-contra-la-corrupci%C3%B3n-%3A-Foro-Gorrochategui/94bb7a796d2dd51a062c52ce51ba994c3ffd32d3>
- GOUVEA, E. (2006). *Presidencialismo y corrupción en Latinoamérica: un cuento de premisas equivocadas y percepciones disruptivas*. Recuperado de: https://www.palermo.edu/derecho/publicaciones/sela2006_pdf/Carlos_Gouvea.pdf
- GRAY, C y KAUFMANN D (1998). *Corrupción y desarrollo en Finanzas y desarrollo*. Nueva York. Fondo Monetario Internacional.
- GRUPO FARO (2018). *Lucha contra la corrupción: investigación e innovación en América Latina*. Iniciativa Think Tank. Ecuador.
- INSTITUTO INTERNACIONAL DE PLANEAMIENTO DE LA EDUCACIÓN. Ministerio de Educación de la Nación (2000). *Resolución de Problemas*. Argentina.
- INSUNZA VERA E., OLVERA A. (2006). *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. Centro de Investigaciones

y Estudios Superiores en Antropología Social. Universidad Veracruzana. Miguel Ángel Porrúa editor. Distrito Federal, México.

-KLITGAARD, Klitgaard, R., “*Political corruption: strategies for reform*, *Journal of Democracy*”, Vol. 2, No. 4, 1991. Recuperado de: <https://muse.jhu.edu/article/225566>

-LENEY T., COLES M., GROLLMAN P., VILU R. (2004), *Manual de escenarios*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo.

-MALACALZA L. (2004). *Reforma política y participación ciudadana*. Fundación Sergio Karakachoff. Fundación Friedrich Ebert. Buenos Aires, Argentina.

-MÁTTAR J., CUERVO M. (compiladores), (2016). *Planificación y prospectiva para la construcción de futuro en América Latina y el Caribe*. CEPAL. Santiago, Chile.

-MEDINA VAZQUEZ J., BECERRA S., CASTAÑO P (2014). *Prospectiva y política pública para el cambio estructural en América Latina y el Caribe*. CEPAL. Santiago, Chile.

-MORALES QUIROGA, M. (2009) *Corrupción y democracia. América Latina en perspectiva comparada*. Revista Gestión y Política Pública. Volumen XVIII Recuperado de: <http://www.scielo.org.mx/pdf/gpp/v18n2/v18n2a1.pdf>

-MORIN, E. (2004). “*Introducción al pensamiento complejo*”. Biblioteca de la Comunidad de Pensamiento Complejo: Salón Edgar Morín. Recuperado de http://www.pensamientocomplejo.com.ar/docs/files/MorinEdgar_Introduccion-al-pensamiento-complejo_Parte1.pdf

-NASER A., CONCHA G. (2012). *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*. CEPAL, Santiago de Chile.

-NASER A., RAMÍREZ-ALUJAS A., ROSALES D. (editores), (2017). *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. CEPAL. Santiago, Chile.

- OCDE (2005), *Modernising Government*. París, Francia.

- PARKER, N., BERTHIN, DE MICHELLE y MIZRAHI. (2004). *La corrupción en América Latina: Estudio analítico basado en una revisión bibliográfica y entrevistas*. USAID. Washington.
- PEREYRA, S. (2012). La política de los escándalos de corrupción desde los años 90. *Revista Desarrollo Económico*. Recuperado de: <https://www.jstor.org/stable/23612347>
- QUAGLIA, N. (2019). *Guía de orientación para la elaboración del Trabajo Final de Posgrado*. UCES. Buenos Aires.
- RAMÍREZ SAIZ J. (2013). *La participación ciudadana en la democracia. Colección Reflexiones sobre la democracia. Serie Democracia y participación ciudadana*. Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco. Guadalajara, México.
- RIVERA SÁNCHEZ S. (2012). *Participación ciudadana y combate a la corrupción. Cinco modelos de incidencia desde el servicio público*. Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas. Distrito Federal, México.
- SAUTU, R., BONIOLO, P., DALLE, P., ELBERT, R., PERUGORRÍA, I. (2005). *Corrupción y democracia en la Argentina: la interpretación de los estudiantes universitarios*. *Revista Argentina de Sociología*, Buenos Aires.
- SERNA, A. (2009). *La corrupción como patología del bien común. El caso de Hong-Kong*. *Revista Empresa y Humanismo*. Universidad de Navarra, España. Recuperado de: <https://revistas.unav.edu/index.php/empresa-y-humanismo/article/view/33276>
- TABLANTE C., ANTONIAZZI M. (2018). *Impacto de la corrupción en los derechos humanos*. Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, México.
- TRANSPARENCIA INTERNACIONAL (2019). *Índice de Percepción de la Corrupción*. Recuperado de <https://www.transparency.org>.

- TRANSPARENCIA INTERNACIONAL (2007). Países enfrentan graves problemas en la transparencia de fondos políticos. Recuperado de: <https://www.transparency.org/es/press/20070602-lack-of-transparency-in-political-financing-poses-serious-problems>
- TORRE J. (2003). *Los huérfanos de la política de partidos. Sobre los alcances y la naturaleza de la crisis de representación partidaria*. Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires.
- TRIGO M., ALVAREZ V. (2017) *Gestión pública, gobierno abierto y fortalecimiento de la democracia en América*. En *Desde el Gobierno abierto al Estado abierto*. CEPAL, Santiago de Chile.
- UNODC, Alcaldía Mayor de Bogotá (2014). *Tipologías de corrupción*. Bogotá.
- UNODC (2020) *Corrupción en el Sector Público. Serie de Módulos Universitarios*. En: <https://www.unodc.org/e4j/es/anti-corruption/module-4/key-issues/causes-of-public-sector-corruption.html>
- VILLANUEVA, C., PEREZ, N., GUAGLIANO, M., SANCHEZ RICO, A., LISCEN, D., LEFEVRE, L., PAZ, P. (2015). *Guía Nacional de Vigilancia e Inteligencia Estratégica: buenas prácticas para generar Sistemas Territoriales de Gestión de Vigilancia e Inteligencia Estratégica*. Argentina: MINCYT.
- WIELANDT G., ARTIGAS, C. (2007). *La corrupción y la impunidad en el marco del desarrollo en América Latina y el Caribe: un enfoque centrado en derechos desde la perspectiva de las Naciones Unidas*. CEPAL. Santiago, Chile.
- WOLF T., GÜRGEN E. (2000). *Mejora de la gestión pública y lucha contra la corrupción en los países bálticos y de la CEI: La función del FMI*. Fondo Monetario Internacional. Washington.

ANEXO: INVITACIÓN ENCUESTA DELPHI

Viedma, __ de _____ de 2021

Estimada/o profesional:

Me complace escribirle en el marco del Trabajo Final de la Especialización en Prospectiva Estratégica de la Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales, denominado “La participación ciudadana en la lucha contra la corrupción en Argentina al 2030”.

En tal sentido, se invita a Usted a participar en una consulta a expertos, la cual se desarrollará mediante la técnica Delphi para la determinación de las variables estratégicas que serán utilizadas en la construcción de escenarios de futuro sobre la temática abordada.

Su participación consistirá en responder una encuesta en dos rondas a través de plantillas Google Forms. Se estima que la respuesta a las preguntas formuladas no debiera insumir más de 20 minutos.

El titular de los datos personales tiene la facultad de ejercer el derecho de acceso a los mismos en forma gratuita a intervalos no inferiores a seis meses, salvo que se acredite un interés legítimo al efecto conforme lo establecido en el artículo 14, inciso 3 de la Ley Nº 25.326. al incumplimiento de las normas sobre protección de datos personales.

De acuerdo con la técnica Delphi, las opiniones vertidas se tratarán en todo momento de forma anónima y confidencial. Los resultados finales serán expuestos en el cuerpo del Trabajo Final como base para la construcción de escenarios.

Si por cualquier circunstancia le fuera imposible participar de la encuesta en este momento, se agradece comunicarlo a la mayor brevedad, para poder reemplazarlo por otro experto del listado alternativo.

Agradeciendo de manera anticipada su invaluable aporte, quedo a su disposición para ampliar cualquier información que considere necesaria.

Saludos cordiales.

Rodrigo Francisco Fuentes
DNI 33.530.795
Matrícula UCES 97972