



Valores, principios y normas

Estructura de los Organos de Control de Gobierno

Lucha contra la corrupción

Francisco N. D'Atri
Mace-Cema 2005



VALORES, PRINCIPIOS Y NORMAS
Estructura de los órganos de Control de Gobierno
Lucha contra la Corrupción

“La Ley para ser Ley, porque es una entelequia y está escrita, necesita un aparato de Estado hecho a su imagen y semejanza. Quienes tienen que hacer cumplir la ley son los primeros que tienen que estar sometidos a ella. Por lo tanto la cuestión de la impunidad en nuestro país es un factor tan importante como complicado.”

Tomas Abraham

(Revista del CPACF N° 71, Buenos Aires Noviembre 2003)



VALORES, PRINCIPIOS Y NORMAS
Estructura de los órganos de Control de Gobierno
Lucha contra la Corrupción

INDICE

I.-	INTRODUCCION
II.-	EL IMPACTO EN LA CONFIANZA PÚBLICA
III.-	LA CRISIS DE REPRESENTACIÓN POLÍTICA
IV.	ALGUNOS ASPECTOS NORMATIVOS
V.-	LOS CONTROLES ADMINISTRATIVOS
VI.-	LA OFICINA ANTICORRUPCION
VII.-	ANÁLISIS ESTADÍSTICO DEL ORGANO DE APLICACIÓN: LA OFICINA ANTICORRUPCIÓN
VIII.-	PROPUESTAS
VIII.-	CONCLUSIONES



VALORES, PRINCIPIOS Y NORMAS

Estructura de los órganos de Control de Gobierno

Lucha contra la Corrupción

I.-INTRODUCCION:

El diccionario de la Real Academia Española en su acepción define al término corrupción como la “acción y efecto de corromper o corromperse”. Así, definida llanamente, podemos concluir en el aspecto que nos incumbe, que la corrupción es el aprovechamiento del poder público en beneficio de un interés privado.

La corrupción involucra el comportamiento de agentes del sector público que incorrecta e ilegalmente se enriquecen, o enriquecen a personas próximas a ellos, mediante el aprovechamiento del poder público que se les confió, constituye una situación dañina por la simple razón de que importantes decisiones del poder público se toman por motivos ajenos al bien público, sin tener presente las consecuencias que tal decisión implican para la comunidad.

¿Por qué se ha generalizado tanto la percepción de que la política es una actividad por lo menos moralmente sospechosa? ¿Por qué los pueblos deciden con tanta frecuencia alternar, con sus votos de protesta o desilusión en las urnas electorales, los partidos y grupos en el poder, con una predictibilidad, para los demóscopos, casi automática?

¿Por qué ese descontento tan arraigado con la democracia como forma de gobierno?¹

¿Por qué de su obverso, la seducción recurrente de los estilos autoritarios en la vida pública?²

Estas, y otras preguntas críticas, merecen respuestas algo más meditadas que las habitualmente improvisadas para salir del paso y regresar, con premura, a las apologías que nos son familiares del monopolio de un ilimitado poder coactivo: la argumentación de la pobreza de la educación ciudadana, las desmoralizantes desigualdades sociales, la venalidad de los gobernantes, contrastada con la apatía de los gobernados, o la necesidad que evidencian las masas de déspotas ilustrados que las guíen, o la histórica explotación de una clase social por otra, o de una etnia por otra, los conflictos inevitables entre grupos hegemónicos urgidos de arbitraje, la tendencia de la prensa a presentar adversariamente sólo aquellos aspectos negativos que minan la imagen de quienes gobiernan, o hasta la inconsciente presencia en las psiques individuales de un cierto complejo de Edipo con cada rechazo a la autoridad³

Propongo entonces, sin entrar en los insondables recovecos políticos, explorar otra vía que nos aproxime a una explicación más orientada hacia lo normativo: la desarticulación creciente, en el Estado democrático, de la oculta estructura normativa que le ha de servir de cimiento. En otras palabras: los parámetros de las normas éticas y jurídi-

¹ Hayek, F. A. Law, Legislation and Liberty, Vol. 3, "The Political Order of a Free People", The University of Chicago Press, 1979

² Los científicos políticos gustan de insistir en los ciclos alternos de gobiernos democráticos y autoritarios en el Tercer Mundo. La última versión la ha popularizado el profesor de Harvard, Samuel Huntington, con su "tercera ola" democrática en la misma área.

³ Se ha discutido mucho este aporte de Freud al debate sobre el principio de autoridad. Inclusive Karl Raymond Popper lo considera no científico. Ver "La Sociedad Abierta y sus Enemigos" y su crítica acerca también de Hegel y Marx al mismo respecto



VALORES, PRINCIPIOS Y NORMAS

Estructura de los órganos de Control de Gobierno

Lucha contra la Corrupción

cas por las que ha de regirse todo gobernante en una democracia, suponen a su vez ciudadanos que previamente se han mostrado capaces de gobernarse a sí mismos al hacerse frente en sus inevitables diferencias; de lo contrario, tenderán exclusivamente a asegurarse ventajas por medio de la legislación, a costa de los demás.



VALORES, PRINCIPIOS Y NORMAS

Estructura de los órganos de Control de Gobierno

Lucha contra la Corrupción

II.- EL IMPACTO EN LA CONFIANZA PÚBLICA:

La confianza pública debiera, según mi opinión, ser uno de los bienes socio-políticos principales tutelados por la ley. En efecto, la realización de actividades o tareas públicas y el ejercicio de funciones o potestades públicas depende en gran medida de la confianza pública, especialmente respecto de aquéllos que deben interpretar, administrar, aplicar y ejecutar las leyes que regulan las actividades a su cargo. Esto es así, dado que la actuación de los mismos debe ser objetiva y servir al interés público.

La reputación de las instituciones republicanas depende no sólo de la aplicación objetiva de las leyes sino también de la conducta de los funcionarios, agentes y empleados públicos, la que deberá sustentarse en forma permanente en los principios éticos y morales en los que se basa la vocación de servicio para proteger y evitar contrariar el interés público cuya protección, promoción o defensa les sea asignada o se encuentre comprometida en sus acciones.

Junto a la obligación general de los agentes públicos de preservar en todas sus acciones el decoro y la rectitud ética, sería imperativo el resguardo de las instituciones a las que pertenezcan o representen, de eventuales rupturas de la confianza del público.

Si bien la corrupción se define como el abuso de poder público para el beneficio particular, también se puede describir como el incumplimiento del principio de la distancia prudente, según la cual las relaciones privadas no deberían afectar la toma de decisiones por parte de los funcionarios públicos.

Debiera existir entonces, un supuesto formalmente establecido y teóricamente válido sobre el papel que debe cumplir el sector público: los funcionarios públicos son neutrales e impersonales en la búsqueda del bienestar social. Pero ¿cumplen con este principio? ¿Buscan alcanzar un nivel razonable de bienestar social para toda la comunidad? ¿Cuál es su concepto de acto corrupto? ¿Están dispuestos a actuar en contra de este fenómeno?

Un importante proyecto de investigación fue desarrollado en la New South Wales ⁴ (Australia), en 1994, por la “Comisión Interdependiente contra la Corrupción del Estado” para determinar qué conductas son consideradas corruptas por los empleados públicos y cuáles son los elementos que impiden combatirlas. Se distribuyeron cuestionarios que incluían una breve descripción de doce escenarios; los empleados debían evaluar si una conducta era correcta o no, el impacto negativo que podía producir ésta, cómo justificaban dicha conducta y lo que ellos consideraban que debía hacerse.

El estudio muestra que la voluntad para tomar medidas depende de diversos factores, incluyendo la relación costo-beneficio en los diversos escenarios posibles, y curiosamente coinciden con las “Siete Excusas para no hacer nada” que la organización no gubernamental Pro Calidad de Vida de Venezuela⁵ señala dentro del documento “Estrategias para el Control de la Corrupción”:

⁴ “Law and Justice Foundation of N.S.W.”, Australia (ver: www.ethics.nsw.gov.au, consultado el 10.12.2004)

⁵ La fundación “Pro Calidad de Vida” se fundó en 1990 con el objetivo principal de desarrollar programas de educación ciudadana, fortalecimiento comunitario, y desde 1993 integró un programa de educa-



VALORES, PRINCIPIOS Y NORMAS

Estructura de los órganos de Control de Gobierno

Lucha contra la Corrupción

- Nadie sabe qué es.
- Es útil.
- Es universal.
- Tiene raíces demasiado profundas.
- El cambio tomaría demasiado tiempo.
- Todo el sistema está podrido.
- ¿Qué puedo hacer yo solo?

Algunas experiencias como la lucha contra la corrupción de la policía de New York o la de nuestra propia en la Provincia de Buenos Aires, demuestran que muchas veces la acción por la transparencia está dirigida a aquellos casos de irregularidades en las que intervienen los funcionarios al servicio de la comunidad. Es evidente que hay que transparentar la función pública en su totalidad, en la medida en que al vivir en un medio corrupto, las personas, incluso las que tienen principios de honestidad de carácter general, muchas veces se ven forzadas a satisfacer los reclamos llevados a cabo en forma de coerción, para poder, seguir su camino sin obstáculos.

Pero hay que poner énfasis en aquellas medidas de carácter administrativo o legislativo que si bien aparecen como legales, en realidad satisfacen intereses privados específicos sin traer ninguna consecuencia favorable al interés público o al bienestar general, y en cambio producen en ciertos casos gravísimos perjuicios a otros intereses legítimos o a toda la comunidad. Casos paradójicos lo constituyen la regularización del PAMI después de años de intervención, que prometía ser la panacea para nuestros jubilados, y ya sabemos cuáles han sido sus nefastos resultados; y la desregulación de los servicios públicos sin el debido control del Estado, que ha dejado desprotegidos a los ciudadanos en pos de ganancias siderales de las empresas prestatarias de los servicios.

Moreno Ocampo se refiere al poder hegemónico y expresa que en los países subdesarrollados ese grado de poder unido a la hiperinflación “genera que el Ejecutivo manipule a los otros poderes, concentre las tareas legislativas y aún judiciales, y en algunos casos obtenga el mayor apoyo de la población, que como las hinchadas de fútbol, exige resultados y se molesta de las reglas que limitan a los jugadores”, y agrega acertadamente que “la concesión de poderes extraordinarios que supuestamente benefician la eficacia permite la venta de la autoridad”⁶

Cuando el órgano legislativo se convierte en un apéndice del ejecutivo, dedicándose exclusivamente a votar lo que éste requiere, y además el órgano judicial carece de la necesaria independencia para ser el custodio de la Constitución y de las leyes, aparece el poder hegemónico y con el mismo la arbitrariedad, la pérdida de las libertades, la sujeción de la Nación a una facción, convierte a los ciudadanos en administrados, todo lo cual coloca al país en una situación de extravío de la racionalidad.

ción contra la corrupción en sus actividades. Se afilió en 1996 como capítulo nacional a Transparencia Internacional

⁶ Moreno Ocampo, Luis. *En Defensa Propia-Como salir de la Corrupción*. Ed. Sudamericana, Buenos Aires, Pág.183.



VALORES, PRINCIPIOS Y NORMAS

Estructura de los órganos de Control de Gobierno

Lucha contra la Corrupción

Ya no existen el interés público y el bienestar general como fundamentos y finalidades del Estado, sino que éstos son sustituidos por la necesidad de seguir manteniendo el poder y obtener aun mayor poder.

En estas sociedades en las que el poder económico lleva al poder político, y éste subsiste siempre que se tenga acceso a aquél donde el poder político es el elemento necesario para el crecimiento del poder económico, se roba para obtener bienes materiales pero además para mantener y acrecentar el poder.

Este es el más espantoso tipo de corrupción. Se roba para el poder, como en los movimientos revolucionarios se asalta, se coacciona para obtener fondos para la lucha por el poder, y se permite robar a los subalternos en un sistema donde la decencia y las virtudes son como entelequias para los mensajes, las conferencias y los estudios filosóficos.⁷

Ahora bien, todas las circunstancias descriptas acerca del comportamiento y percepción de la corrupción por el ciudadano común nos conducen a pensar que para que la lucha contra este mal sea efectiva, todos debemos compartir y aceptar una serie de normas mínimas respecto de los actos corruptos y a su impacto en el desenvolvimiento del orden social.

Klitgaard⁸ sostiene en este punto que dentro de los países en desarrollo la corrupción es ampliamente tratada y debatida. Quizás el hombre y la mujer comunes la sobrestiman como fuente de sus problemas. La misma actitud de que la corrupción está extendida suele alimentar el cinismo y la apatía. Una autoridad describe así un fenómeno común: *“La desconfianza se vuelve cinismo. Y esto, según mi opinión, es el resultado inevitable para las reacciones públicas e internas hacia la desconfianza y la venalidad. Los ciudadanos comunes, pertenecientes o no al gobierno, se sienten inducidos a creer que la mayoría de los servicios públicos no son un derecho sino un producto primario escaso cuya oferta y precio están controlados por las fuerzas del mercado, junto con las actividades de tipo empresario de los funcionarios. Aun cuando el mérito verdadero reciba recompensa, aun cuando el servidor público haya hecho un excelente trabajo, en las conversaciones privadas la gente denigra estas virtudes y hace circular rumores, o gasta bromas respecto de las ilegalidades, el nepotismo, y otras prácticas ocultas de las que “tiene conocimiento” o de las que “ha oído hablar” en relación con la carrera de esas personas. Al investigar todo esto, uno puede encontrar pruebas evidentes y sugerentes para algunos casos, pero en general, ninguna constancia fehaciente para demostrar la mayoría de ellos, al menos en el ámbito del conocimiento público. La creencia ayuda a sostener la realidad. El cinismo permite al común candidato a ingresar en la función pública y a estar preparado para la ineficiencia y las fechorías.”*

⁷ Cincunegui, Juan Bautista y Cincunegui, Juan de Dios. ‘La Corrupción y los Factores de Poder’, Fundación Argentina de Planeamiento, Instituto de Estudios sobre el rol del Estado en la Sociedad, Buenos Aires, Pág.89 y ss.

⁸ Conocido como “el experto líder en temas de corrupción en el mundo”, Robert Klitgaard es Decano de la Escuela de Postgrados Pardee RAND en California y profesor distinguido de Desarrollo Internacional y Seguridad. Ha enseñado en las Universidades de Yale y Harvard, es autor de varios libros sobre el tema y ha apoyado a cerca de treinta países en desarrollo en temas relacionados con estrategia económica y reforma institucional.



VALORES, PRINCIPIOS Y NORMAS

Estructura de los órganos de Control de Gobierno

Lucha contra la Corrupción

Adelantando de algún modo las conclusiones puede sostenerse que la corrupción no puede ni debe justificarse bajo ningún aspecto porque inevitablemente tiende a enquistarse en la cultura, socavando tanto las instituciones democráticas como también el desarrollo económico sostenido de un país.

Como sostiene Peter Eigen⁹: *‘Si no es posible controlar la corrupción, las instituciones democráticas y el funcionamiento de las economías de mercado se ven amenazados en su viabilidad (...), los inescrupulosos se ven recompensados y los honestos se ven desmoralizados; como consecuencia de todo ello se ve afectada la legitimidad del Estado. Creer que la simple privatización de la economía permitirá reducir la corrupción, desconoce que el proceso de transición puede traer la corrupción al punto tal que, las sociedades emergentes nunca llegan a disfrutar los beneficios inherentes a la democracia y los mercados abiertos (...) en un entorno corrupto; por otra parte, los recursos serían dirigidos a áreas improductivas como lo son la policía, las fuerzas armadas y otros órganos de control y represión social, en la medida que las élites tienden a protegerse a sí mismas, a su posición y a su bienestar material... Esto a su vez puede hacer tambalear las instituciones democráticas y provocar el fin de la sociedad civil, en la medida en que el accionar público prevalezca sobre la corrupción, por sobre la liberalización, convirtiéndose en la principal fuente de ingresos’.*

⁹ Fundador de la ONG “Transparency International” y autor el libro “Las redes de la Corrupción”, Editorial Planeta, Buenos Aires, Enero 2004.



VALORES, PRINCIPIOS Y NORMAS

Estructura de los órganos de Control de Gobierno

Lucha contra la Corrupción

III.- LA CRISIS DE REPRESENTACIÓN POLÍTICA

De un mero vistazo al contexto histórico e internacional se percibe en la actualidad un malestar creciente en la sociedad respecto del funcionamiento del sistema político. La brecha entre representantes y representados es cada vez mayor. Esta situación se la puede definir como crisis de representación; es decir la pérdida de confiabilidad en los partidos, el parlamento y en las grandes estructuras de mediación política, pero curiosamente, sin menoscabo en el sistema democrático.

Los partidos y los sindicatos son los que ven más debilitado su liderazgo, lo cual se traduce en un profundo desencantamiento de las bases y una escasa credibilidad en la política.

Las causas de esta crisis son varias: la exclusión social provocada por los ajustes, la movilidad social de unos pocos, los incumplimientos programáticos y el doble discurso; una democracia caracterizada por transacciones entre elites que se apartan de sus electores. Esta crisis conlleva a la declinación de una ética pública; el estado benefactor entra también en declinación por la falta de credibilidad sobre las garantías de éxito colectivo y promesas de una nueva sociedad. La importancia de lo colectivo generaba compromiso y a la vez temor a la sanción del grupo, sin embargo, caídas las ideologías y en marco de una sociedad de consumo, el individuo se ha liberado de esa normatividad y se relaciona con una cultura de auto interés. Ya no se trata de una lucha de clases sino de movilidad individual.

En ausencia de una definición de un bien público compartido, la política se transforma en relaciones de fuerza.

Otras consecuencias de esta crisis son la subordinación de la política a la economía, producto de que la globalización económica lleva a la reducción de los márgenes de autonomía del Estado; a la rigidez institucional y a la profesionalización. Hoy se observa la necesidad de recuperar mayor electividad y peso de los votantes, pero para lograr esto parece requerirse una mayor personalización del voto y una responsabilidad y control de la clase política. Se buscan mecanismos de control social efectivos para lograr una vinculación más efectiva entre gobernantes y gobernados.

*"El riesgo que enfrenta la democracia no es tanto el del regreso de un régimen autoritario, como el de que, en el marco democrático liberal, aumente la resignación, la apatía y el distanciamiento ciudadano; de que crezcan nuevas formas de dominación o poderes económicos con alto control sobre el poder político y una primacía legitimada de intereses particulares sobre el bien común"*¹⁰

Los motivos de la crisis de representación actual en la Argentina tienen sus antecedentes en nuestra historia política, sus causas no son problemas nuevos sino cuestiones históricas hoy agudizadas: la recurrente dificultad para articular los requerimientos del desarrollo económico y de la democracia de masas, y la crónica y creciente división

¹⁰ "Crisis de Representación y Reconstitución de una Etica Política", García Delgado, Daniel, Etica y Capitalismo Perspectiva Latinoamericana. Cuaderno del INCAPE N° 3. Asociación de Filosofía Latinoamericana y Ciencias Sociales. CIAS Centro de Investigación y Acción Social, 1995



VALORES, PRINCIPIOS Y NORMAS

Estructura de los órganos de Control de Gobierno

Lucha contra la Corrupción

entre lo político y lo social, consideradas como causas de la pérdida de autoridad y legitimidad de los gobiernos y los partidos.

Como se mencionó anteriormente, la integración de las masas a la vida política en términos populistas bloqueó la institucionalización de un sistema sólido de representación partidaria y parlamentaria.

Esta incapacidad de los movimientos populistas para combinar con éxito la representación política con la participación social, la ausencia de mecanismos democráticos y eficaces para procesar conflictos y la distribución clientelar de recursos públicos, que deriva en el debilitamiento del Estado, de la competencia entre partidos y en la pérdida de independencia de las organizaciones sociales originaron el fracaso de gobiernos nacionales y provinciales.

Como consecuencia de ello, se llega a una situación en que la representación de intereses es conflictiva y los partidos son cada vez más incompetentes para canalizarla, convirtiendo al conjunto del sistema en un instrumento sumamente frágil ante el incremento de la movilización social o el empeoramiento de la situación económica.

Esta nueva crisis de representación no fue acompañada como otras veces por una presión militar o sindical, sino todo lo contrario. El debilitamiento de lealtades e identidades partidarias tradicionales permitió la rápida emergencia de nuevos liderazgos que intentaron canalizar la demanda y encarar reformas estructurales. La crisis implicó un profundo descreimiento en amplios sectores de la población, el debilitamiento de las organizaciones de masas (partidos y sindicatos) y la desactivación de los mecanismos de traducción de demandas, de debate y resolución de conflictos.

Es por estos motivos que se originó una frustración en las expectativas depositadas en los gobiernos democráticos, generándose una baja o casi nula movilización social, y prefiriéndose apoyar ciertas reformas económicas, políticas e institucionales, lo cual explicaría porqué la estabilidad del régimen político no corrió peligro pese a la gravedad de la situación y la diversidad de intereses afectados por la crisis.

De esta manera vemos que se dio un nuevo estilo de representación, donde la articulación de identidades colectivas no suponía la agregación de intereses ni la movilización de grupos sociales organizados, sino más bien su desactivación y dispersión; anulando o relativizando las mediaciones institucionales, lo que a su vez provocó mayor anomia social y formas degradadas de sociabilidad.

Muchos analistas esperaban que esta crisis de los representantes habilitara en un futuro próximo la extensión de prácticas sociales y políticas más autónomas, posibilitando un mayor reconocimiento de la diversidad de expresiones de la sociedad civil. Es más, se pensaba que la frustración de las expectativas depositadas en los partidos mayoritarios, el descrédito de los líderes tradicionales y el relajamiento de las identidades de pertenencia, favorecerían el surgimiento de demandas de participación, una sociedad más autogobernada y un modelo de gestión pública más pluralista.

En la Argentina de los '90 y hasta el inicio del nuevo milenio, lo que resultó de una crisis de representación, no fue un aumento de la participación o de reclamos participativos, sino en todo caso una crisis de las formas de participación y de identificación tradicionales, y su lenta sustitución por otras nuevas, y estas últimas no parecen ir en la



VALORES, PRINCIPIOS Y NORMAS

Estructura de los órganos de Control de Gobierno

Lucha contra la Corrupción

dirección de un incremento de la presencia directa de los representados en la gestión de intereses colectivos.

Mientras se esperaba que el fracaso de los políticos tradicionales y la desconfianza generada derivasen en un reclamo de la sociedad y en una mayor capacidad de respuesta por parte de los gobernantes a las promesas realizadas, encontramos reformas que no propagan una mayor participación, ni un fortalecimiento de los mecanismos de control de los actos de gobierno, sino que una gran parte de los ciudadanos se inclinó por fortalecer la capacidad de decisión de la clase dirigente sin exigirles compromisos explícitos ni imponerles controles, lo que bien puede ser interpretado como una expresión de insuficiente cultura democrática.

La idea de una crisis de representación supone entonces, no solo una mera cuestión de demandas insatisfechas ni de mecanismos desacreditados, sino una profunda modificación en las formas de participación y de la idea de comunidad. Frente a esta situación, hay dos respuestas principales desde la ciudadanía.

Una es la de desmovilización, y la apatía política que podemos encontrar en amplios sectores de la sociedad y otra respuesta es la participación en espacios públicos, vinculada tanto a la dimensión social como a la dimensión política. Encontramos aquí a los movimientos sociales y asociaciones de acción ciudadana. Estos nuevos movimientos ponen en juego cuestiones que no tienen que ver necesariamente con este malestar de la representación, pues no adscriben a la idea de que la representación cubre la totalidad del vínculo ciudadano- Estado. Por otra parte, al cuestionar los contenidos del sistema, apuntan a desbordar sus límites y redefinirlos.

Cuando no hay participación, el ciudadano se queda solo frente al aparato estatal burocrático, lo cual genera una desmotivación que a su vez incentiva la alienación en la esfera pública y la pérdida de dignidad del ciudadano. Este contexto estaría dando cuenta del vuelco hacia las asociaciones de acción ciudadana.

Es por estos motivos que la sociedad civil en su conjunto deberá construir un modelo de espacio público que recupere una dimensión más comunitaria de la política, que permita al ciudadano redescubrir el sentido de la vida cívica, y que se convierta en un lugar de constitución de múltiples formas asociativas que generen prácticas solidarias y espacios plurales de deliberación y control. Sin que ésta idea implique desplazar a los partidos y al Estado como constructores del orden social. Se trata de mostrar la relevancia que puede adquirir ese modelo de esfera pública como lugar de repolitización del ciudadano, en un momento de degradación de la política institucional y de crisis de representación.

Esta idea apunta a atenuar los rasgos representativos de la democracia, pero sin alentar una idea de democracia sin partidos profesionales. Como bien nos muestra la historia, una separación completa del ciudadano de la política, daría lugar a una riesgosa despolitización de la sociedad.

Sin duda, entonces, mi postura sustenta un incremento de la participación ciudadana vinculada a sus representantes, en quienes deberá confiar; para ello será necesario que su visión de ellos no sea distorsionada por las conductas disvaliosas de los funcionarios.



VALORES, PRINCIPIOS Y NORMAS

Estructura de los órganos de Control de Gobierno

Lucha contra la Corrupción

IV.- ALGUNOS ASPECTOS NORMATIVOS:

1. - La Constitución Nacional.

El art. 36 de nuestra Carta Magna, textualmente reza:

‘Esta Constitución mantendrá su imperio aun cuando se interrumpiere su observancia por actos de fuerza contra el orden institucional y el sistema democrático. Estos actos serán insanablemente nulos.

Sus autores serán pasibles de la sanción prevista en el art. 29, inhabilitados a perpetuidad para ocupar cargos públicos y excluidos de los beneficios del indulto y la conmutación de penas.

Tendrán las mismas sanciones quienes, como consecuencia de estos actos, usurparen funciones previstas para las autoridades de esta Constitución o de las provincias, los que responderán civil y penalmente de sus actos. Las acciones respectivas serán imprescriptibles.

Todos los ciudadanos tienen el derecho de resistencia contra quienes ejecuten los actos de fuerza enunciados en este artículo.

Atentará asimismo contra el sistema democrático quien incurriere en grave delito doloso contra el Estado que conlleve enriquecimiento, quedando inhabilitado por el tiempo que las leyes determinen para ocupar cargos o empleos públicos.

El Congreso sancionará una ley sobre ética pública para el ejercicio de la función’.

Este nuevo artículo incorporado por los constituyentes, en una suerte de recorrido histórico es a nuestra Constitución lo que el art. 29 fue a la Constitución histórica. En 1835 la Legislatura de Buenos Aires concedió al gobernador Juan Manuel de Rosas la suma del poder público. Esto significó la concentración de todas las funciones de gobierno en la figura de Rosas. La Sala de representantes pasó a ser una ficción y la justicia quedó librada a la voluntad del gobernador. Como consecuencia de ello se aniquiló el sistema democrático y se desconocieron derechos y garantías esenciales.

En los últimos cincuenta años la historia política argentina se escribió lamentablemente dedicando un capítulo a un gobierno de facto, un capítulo a un gobierno democrático y así sucesivamente.

Es por ello que la Constitución ha incorporado un régimen de protección del orden constitucional del sistema democrático y del patrimonio público.

Pero lo destacable de este artículo es que el constituyente ha pretendido desnudar una realidad social insoslayable, presentando a dos de sus graves males bajo una misma denominación: atentados contra el orden democrático. Desde este punto de vista ha estimado el constituyente que atenta contra el orden democrático tanto quien pretenda interrumpir su observancia en los términos dispuestos por la norma constitucional, como quien incurra en grave delito doloso contra el Estado, que conlleve enriquecimiento.

En suma el pueblo dio mandato a sus Convencionales Constituyentes para indicar la modalidad de corrupción del art. 36 como delito contra el orden democrático. De allí que se haya tipificado en el texto supremo esta forma delictiva, patentizándose de este modo el desagrado con que la sociedad ve al funcionario que se corrompe



VALORES, PRINCIPIOS Y NORMAS

Estructura de los órganos de Control de Gobierno

Lucha contra la Corrupción

Debe ser apuntado en este estado del análisis que fue recién en el tratamiento dado a los temas en la comisión redactora y posterior votación en el recinto del paraninfo santafesino, que se decidió la inclusión de ambas realidades en una sola norma, por haberse interpretado la hilación institucional de ambos conceptos. Ello luego de que ambas cuestiones fueran presentadas y despachadas en la comisión pertinente, para la comisión de redacción, en proyectos separados del artículo.¹¹.

2. - La Ley de Ética Pública.

Después de 10 años de vigencia del art. 36 de la Constitución de 1994, se logró sancionar la tan esperada ley de ética en el ejercicio de la función pública. La misma lleva el número 25.188 y establece los deberes, prohibiciones e incompatibilidades aplicables sin excepción a todas las personas que se desempeñen en la función pública en todos sus niveles y jerarquías.

Muchos de los autores que demandaban a través de las publicaciones la sanción de esta normativa pueden sentirse medianamente satisfechos con la redacción de la ley. Lo mismo la ciudadanía, que desde años espera que los funcionarios públicos sean ejemplo de transparencia en su gestión. Esta ley permitirá mayor control en el patrimonio de los funcionarios que ingresan y egresan de la administración pública y del poder legislativo.

Pero como casi siempre sucede en nuestro país y podríamos decir en toda Latinoamérica, las demandas de la sociedad se encuentran a años luz de la voluntad de los funcionarios representantes del pueblo.

En mi opinión la ley abarca los puntos más importantes en el control para lograr una gestión transparente.

En su primer artículo define a la función pública, considerándola como toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria realizada por una persona en nombre del Estado o al servicio del Estado o de sus entidades en cualquiera de sus niveles jerárquicos.

Este concepto amplía el que se expone en el art. 77 del Código Penal, que entiende como funcionario o empleado público al que participa accidental o permanentemente del ejercicio de funciones públicas, sea por elección o por nombramiento de autoridad competente.

¹¹: El referido a esta cuestión expresaba lo siguiente: ‘Es condición esencial para el desempeño de los cargos públicos la observancia de la ética pública. Atenta contra el sistema democrático quien haya cometido delito doloso contra el Estado que conlleve enriquecimiento patrimonial quedando inhabilitado a perpetuidad para ocupar cargos o empleos públicos, sin perjuicio de las penas que la ley establezca. Las autoridades de la Nación y los funcionarios hasta la jerarquía que la ley determinará estarán obligados al entrar en funciones y cesar las mismas a ejecutar manifestaciones de bienes por sí, su cónyuge y personas que la ley determine. Los mismos no podrán durante el ejercicio de sus funciones y hasta dos años después de haber cesado en las mismas, patrocinar o representar causas judiciales de contenido patrimonial contra el Estado salvo que lo hicieran por derecho propio, tampoco podrán desempeñarse en órganos de dirección de empresas privadas que presten servicios públicos o contraten con el Estado’.



VALORES, PRINCIPIOS Y NORMAS

Estructura de los órganos de Control de Gobierno

Lucha contra la Corrupción

Asimismo entiendo importante la inclusión de los funcionarios “ad honorem”, que normalmente no se entienden como funcionarios públicos, toda vez que la actividad se presume onerosa.

El artículo segundo y el tercero establecen los deberes y pautas de comportamiento ético que deberán cumplir los funcionarios públicos.

Resulta destacable el inciso b), que señala la necesidad del desempeño de la tarea conforme los principios y pautas éticas de honestidad, probidad, rectitud, buena fe y austeridad republicana.

Entiendo que con la incorporación de estos deberes se pretende darle un marco ético mínimo al ejercicio de la función pública. Tengamos en cuenta que la ciudadanía en su totalidad demanda un comportamiento más transparente de sus representantes en estos tiempos en que la crisis de representatividad de los políticos es casi sin precedentes.

Por otra parte, considero que el desempeño probo que debe exigírsele a los funcionarios merecía otro inciso, toda vez que si se entiende como idoneidad en la función, no comparte la exigencia moral de los otros deberes.

Los restantes incisos describen conductas prohibidas que sin embargo han sido de práctica habitual entre los funcionarios públicos argentinos, como ser a modo de ejemplo la utilización de los servicios del Estado para la promoción de una empresa privada (recordemos el caso del funcionario de la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable que había contratado los servicios de su propia empresa para la Secretaría.)

El requisito del art. 3 es de gran importancia, toda vez que impone a los funcionarios públicos la obligación de observar los deberes establecidos como requisito de su permanencia en el cargo, so pena de ser sancionados o removidos por los procedimientos administrativos vigentes.

Si bien este artículo expresa la voluntad de sanear la función pública, cabe precisar que aún no existen mecanismos jurídicos ágiles, que permitan que esta disposición pueda cumplirse cabalmente. Ello así porque los procesos sumarios administrativos son lentos y no requieren la suspensión en el ejercicio de la función.

De los artículos siguientes, resulta destacable la obligación de presentar la declaración jurada patrimonial al asumir la función como al retirarse de la misma de funcionarios que van desde el Presidente de la Nación hasta los Directores de carrera administrativa, así como también las incompatibilidades respecto del ejercicio de la función pública. Respecto de esta última, muchas de estas incompatibilidades ya se encontraban previstas en la ley 22.140 y su cumplimiento no ha sido en absoluto estricto.

El art. 19 establece la creación de una Comisión Nacional de Ética Pública que tendrá a su cargo la prevención sumaria: La investigación puede promoverse por iniciativa de la Comisión, a requerimiento de las autoridades superiores del investigado o por denuncia. En el caso de que de la investigación surgiera la presunción de la comisión de delito deberá darse conocimiento al Juez competente remitiéndole los antecedentes reunidos.

Esta Comisión estará formada por once miembros, ciudadanos de reconocidos antecedentes y de prestigio público, que no podrán pertenecer al órgano que los designe



VALORES, PRINCIPIOS Y NORMAS

Estructura de los órganos de Control de Gobierno

Lucha contra la Corrupción

y que durarán cuatro años en su función, pudiendo ser reelegidos por un período. Los mismos serán designados uno por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, uno por el Poder Ejecutivo nacional, uno por el Procurador General de la Nación y ocho ciudadanos designados por resolución conjunta de ambas Cámaras del Congreso, adoptada por dos tercios de sus miembros presentes, dos de los cuales deberán ser uno a propuesta del Defensor del Pueblo de la Nación y el otro a propuesta de la Auditoría General de la Nación.

Entre las funciones más importantes de la Comisión se encuentra la de recibir denuncias de personas o entidades intermedias registradas legalmente respecto de conductas de funcionarios o agentes de la administración contrarias a la ética pública, las que deberán ser acompañadas de la documentación respaldatoria pertinente. La Comisión deberá remitir los antecedentes al organismo competente, pudiendo recomendar la suspensión preventiva de la función en el cargo.

Asimismo tiene como misión la redacción del reglamento de Ética Pública del Congreso de la Nación, según los criterios y principios generales establecidos en el art. segundo de la ley, la recepción de las declaraciones juradas al egresar de la función, la elaboración de leyes que aseguren la transparencia en el régimen de contrataciones del Estado, el régimen de financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales.

La creación de esta Comisión es importante, como organismo independiente en la lucha contra la corrupción, sobre todo por el componente ciudadano. Pero entiendo que la ley debería haber avanzado un poco más, sacándola de la órbita del Congreso, en la forma de un órgano extra-poder. Se debe considerar la posibilidad de que la Comisión tenga evidencias y deba actuar contra un presidente corrupto. Los legisladores siempre deben esperar acontecimientos imposibles de predecir. También necesitan pensar en la desconfianza que se generaría entre el público si el presidente es visto como inmune o fuera de la jurisdicción efectiva de la Comisión. Una disposición especial al respecto hubiera enviado una clara señal a la opinión pública, en cuanto a que el gobierno y el parlamento están luchando seriamente contra la corrupción, y que nadie está por encima de la ley.

Por último, la Comisión debe conservarse como una estructura pequeña a efectos de minimizar las probabilidades de que se convierta también en un centro de corrupción. Es necesario establecer con toda claridad y precisión los parámetros para seleccionar a los miembros de la Comisión y a sus más importantes colaboradores, así como los procedimientos para monitorear su comportamiento, pues es muy alto el riesgo de que una oficina inspirada por propósitos aparentemente nobles como los que se enuncian en la ley, termine convertida en un instrumento político de persecución o encubrimiento.

La ley prosigue con la modificación del Código Penal, y finalmente en su art.40 incorpora la necesidad de la publicación y divulgación de las conclusiones a las que arriba la Comisión en sus distintas investigaciones.

Asimismo se establece que la enseñanza de la ética pública se instrumentará como contenido específico en todos los niveles educativos. Esta cláusula es de suma importancia en países como el nuestro, en los cuales la corrupción parece haberse instalado



VALORES, PRINCIPIOS Y NORMAS

Estructura de los órganos de Control de Gobierno

Lucha contra la Corrupción

en nuestra cultura y tradición. Esto significa que se debe educar en la honestidad, probidad y austeridad republicana a las nuevas generaciones dirigentes.

A modo de comentario, entiendo que la ciudadanía espera que la nueva ley no sea una simple declamación de derechos y deberes, sino que los funcionarios la cumplan. Por supuesto, también está en cada uno de los ciudadanos el hacerla cumplir, denunciando cualquier hecho de corrupción que llegue a nuestro conocimiento, involucrándonos en la construcción de una cultura democrática.

3. La Convención Interamericana contra la Corrupción.

El Congreso de la Nación mediante la ley 24.759 (ADLA LVII-A, 12) mediante la ley aprobó la ‘Convención Interamericana contra la Corrupción’ que fuera firmada en Caracas, Venezuela, en la Tercera Sesión Plenaria de la Organización de los Estados Americanos, el día 29 de Marzo de 1996. La citada ley fue sancionada el 4 de diciembre de 1996, promulgada el 13 de Enero de 1997 y publicada el 17 de enero de ese mismo año.

Siguiendo a Gordillo¹² esta norma modifica ‘explosivamente el régimen de la ley de administración financiera del Estado, reforma sustancialmente los regímenes de contrataciones públicas, los deberes y facultades de los agentes públicos y entes reguladores en la tutela de los derechos de los usuarios y consumidores, alcanzan a los organismos de control como la SIGEN y la Auditoría General de la Nación o el Defensor del Pueblo de la Nación, modifican el régimen jurídico básico de la función pública, la responsabilidad penal constitucional del art. 36, la ley del cuerpo de abogados del Estado y el decreto de procedimientos administrativo, modifica el régimen de las facultades regladas y discrecionales de la administración...’

Analizando los primeros artículos de la Convención, se concluye afirmativamente en cuanto a la operatividad de los principios jurídicos ‘... hay muchas normas que no requieren legislación para ser aplicadas, así la definición de funcionario o empleado público, que incluye funciones de carácter efectivo, honorarios, etc.’.

Ahora bien, al momento de la aprobación de la Convención por ley Nacional aún no se encontraba vigente la ley de Ética en el ejercicio de la función Pública, sancionada recién en 1999. ¿Qué sucede ahora entonces con la operatividad de la Convención?

En este punto estimo que es de aplicación la convención por sobre la ley interna, toda vez que la misma establece nuevos principios de derecho administrativo supranacional. En ese sentido la Convención es más amplia en cuanto a deberes que la ley interna, basta remitirse al artículo 1º, que en su definición de función pública es más abarcativa que la ley 25.188, entendiendo por tal ‘toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria, realizada por una persona natural en nombre del Estado o al servicio del Estado o de sus entidades, en cualquiera de sus niveles jerárquicos’.

El mayor problema de la descripción de la función pública derivó en la necesidad de encontrar una nota característica de ella, que no excluyera algún tipo de actividad de las que deben ser abarcadas por la Convención. Era necesario que tanto los car-

¹² Gordillo, Agustín. Un Corte Transversal al derecho administrativo: La Convención Interamericana contra la Corrupción. Revista La Ley, Buenos Aires, Lunes 1 de Setiembre de 1997



VALORES, PRINCIPIOS Y NORMAS

Estructura de los órganos de Control de Gobierno

Lucha contra la Corrupción

gos que deben ser cubiertos por elección popular como los que se llenan mediante la designación de una autoridad superior, fueran alcanzados por las prescripciones del artículo.

Asimismo, resulta destacable el art. III de la Convención, que establece medidas preventivas que las naciones signatarias del tratado se comprometen a implementar con el objetivo de combatir la corrupción.

En principio, este artículo de la Convención en su inc. 1° exige “un correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas”, “evitar conflictos de intereses”, “Asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones”, con actos que lleven a preservar la confianza en la integración de los funcionarios y en la gestión pública”.

Aunque estas y otras obligaciones aparezcan prima facie remitidas a las normas internas, su manifiesta claridad demuestra que son inmediatamente operativas porque ninguna ley interna hace falta para saber que conceptos jurídicos indeterminados o principios jurídicos tales como los enunciados, son perfectamente aplicables por la justicia nacional o en su caso extranjera.

No debe llamar a confusión que el art. III hable de medidas preventivas: son preventivas de la corrupción stricto sensu, pero son operativas.

Al decir de Richard Werksman¹³ en su comentario de la CICC, el art. III es distinto de las otras secciones del documento, en varios sentidos. Primero, como dice el título sus diversas secciones tienen la meta de prevenir, en vez de castigar, la corrupción. Segundo, a pesar de la importancia que sin duda tiene el artículo, esta cláusula pone menos obligaciones mandatorias sobre las partes. Tercero, pone el foco sobre el terreno administrativo, en lugar de hacerlo sobre el campo criminal. Y cuarto, tiene más relación con la sociedad civil y la población entera de cada Estado parte que las otras secciones de la convención; aunque como las otras, tiene que ver también con la conducta y las responsabilidades de los funcionarios públicos.

Finalmente, la norma está centrada en dos elementos claves de la lucha contra la corrupción: la eliminación de la impunidad de los funcionarios públicos en todos los niveles y el aumento de la transparencia en el sector público¹⁴.

En este aspecto la nueva ley de Ética en el ejercicio de la función pública, haciendo aplicación de algunos de los incisos del art. III de la CICC establece normas de conducta para el cumplimiento de las funciones públicas, un sistema para la declaración de los ingresos, activos y pasivos y un órgano de control superior con el fin de desarrollar mecanismos modernos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas.

Pero se queda en la mitad del camino, porque nada dice respecto de la creación de un sistema para la contratación de los funcionarios y la adquisición de bienes y servi-

¹³. Werksman, Richard (Consejero Especial en Anticorrupción para el Departamento de Estado de los Estados Unidos).

¹⁴ Manfroni, Carlos A. ‘La Convención Interamericana contra la Corrupción. Anotada y comentada’. Medidas Preventivas por Richard Werksman (Consejero Especial en Anticorrupción para el Departamento de Estado de los Estados Unidos). Abeledo Perrot, Buenos Aires, Págs. 50/59.



VALORES, PRINCIPIOS Y NORMAS

Estructura de los órganos de Control de Gobierno

Lucha contra la Corrupción

cios por parte del Estado, que asegure la publicidad, equidad y eficiencia de tales sistemas. Tampoco establece nuevos mecanismos de recaudación y control de los ingresos del Estado, y menos aún crea un sistema de protección de los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción, incluyendo la protección de su identidad.

Considero también necesario explayarme sobre este artículo de la convención porque es el que sintetiza la voluntad de los países signatarios en la lucha contra la corrupción.

Volviendo al comentario de Werksman no resulta posible averiguar con precisión los orígenes del art. III, pero sí se sabe al menos que los representantes de Colombia y los Estados Unidos llegaron a la Primera reunión de Grupo de Trabajo de la OEA en noviembre de 1995, con la intención de que la convención contuviera algo más que algunos incisos sobre la prevención de actos de corrupción en el exterior y sobre el fortalecimiento de las leyes de extradición.

Desde la delegación colombiana se introdujo un borrador titulado “Medidas Preventivas” y la delegación de los Estados Unidos aportó un documento preliminar sobre los principios para empleados del sector público. Ambos reflejaron la idea que, finalmente, aceptó el grupo entero.

La CICC proveía una oportunidad sin precedente para luchar contra la corrupción en un contexto muy amplio, no sólo con sus aspectos criminales, con los delitos de fraude y cohecho de los banqueros, sino también con la corrupción cotidiana. Fácilmente se combinaron las propuestas de Colombia y los EEUU, que incluyeron ideas apoyadas en leyes y regulaciones recientemente establecidas en esos países. Por ejemplo en 1990, la legislatura colombiana había sancionado una ley amplia de requisitos de probidad de empleados públicos en contra de la corrupción, y en 1993 en el órgano ejecutivo de los EEUU se había implementado un nuevo y extenso código de conducta.

Se consideró entonces apropiado sugerir que el grupo de trabajo incluyera entre sus propuestas un proyecto sobre medidas preventivas que enfocara la conducta de los empleados en el sector público, pero abarcara al mismo tiempo el papel de la sociedad civil y el sector privado. A pesar de la existencia de muchas diferencias culturales, históricas y jurídicas entre los Estados, hubo coincidencia respecto del alto costo de una dependencia exclusiva del castigo penal por delitos de corrupción, dependencia que además resulta ineficaz. Por eso las medidas fueron vinculadas con las reglas de conducta de funcionarios públicos y con la transparencia en el gobierno, como suplemento importante de las otras provisiones de una convención en desarrollo.

Desde cierto punto de vista, la nota más distintiva del art. III puede ser la mención a la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales. No cabe duda de la imposibilidad de los gobiernos de llevar a cabo la lucha contra la corrupción sin el respaldo de la población misma. Como se ha indicado, una campaña masiva de educación es necesaria para cambiar la actitud que permite el florecimiento de la corrupción.

Anticipa en el párrafo 11 que los estados partes esperan ese respaldo y sirve como una invitación o, mejor dicho, un desafío a la sociedad civil y a las organizaciones no gubernamentales a participar de la lucha. Claro está que uno de los papeles a jugar por las organizaciones no gubernamentales puede ser el de monitor de la forma en la



VALORES, PRINCIPIOS Y NORMAS

Estructura de los órganos de Control de Gobierno

Lucha contra la Corrupción

que el Estado parte implemente la convención, y sobre cómo el sector privado y las sociedades comerciales cumplen con las responsabilidades respecto de la CICC.

Finalmente, este artículo se distingue de las otras secciones de la convención porque promueve uno de los instrumentos considerados universalmente clave en la lucha contra la corrupción, que es la transparencia en el gobierno. Casi en cada párrafo puede verse la responsabilidad del gobierno y de las organizaciones que hacen negocios con el Estado sobre la provisión de información que pueda usarse para vigilar las operaciones gubernamentales.

No sólo se reclama transparencia en los trámites del Estado, también se pide transparencia para los funcionarios públicos. Por ejemplo, el párrafo 4to. requiere la consideración de un sistema de declaraciones de ingresos por parte de los empleados estatales. De todos los párrafos del art. III, éste es tal vez el que mayor debate provocó, sobre todo respecto de la necesidad de publicación de las citadas declaraciones. En algunos países, este tipo de declaración se considera invasión a la privacidad del empleado, aún sin publicación, y posiblemente una información que puede servir para un secuestro y otro daño contra el titular de los bienes.

Sin embargo, la recomendación fue incluida debido a su importancia y se dejó a cada país la decisión sobre la autoridad de aplicación y la publicidad. En el párrafo citado se ve un esfuerzo por combatir la corrupción en otro de sus aspectos: la impunidad.

En cualquier sitio donde se habla de la corrupción se menciona la impunidad, un término que se emplea para decir que la ley no se aplica a los líderes, es decir que ciertos funcionarios están por encima de la ley. La intención del párrafo sobre declaraciones, así como los otros párrafos del art. III –incluyendo las normas de conducta y los mecanismos para hacer efectivas esas normas –es la de acabar con la impunidad, a la que muchos ven como una causa muy significativa de la perpetuación de la corrupción.



VALORES, PRINCIPIOS Y NORMAS

Estructura de los órganos de Control de Gobierno

Lucha contra la Corrupción

V. LOS CONTROLES ADMINISTRATIVOS:

IV.1. Existe una continua búsqueda de todos los países signatarios de la Convención Interamericana Contra la Corrupción -CICC- de nuevos elementos institucionales que procuren corregir los ordenamientos jurídicos, que han resultado desbordados por los ingeniosos sistemas de los agentes de la corrupción.

La lucha política por la democracia es el camino para que la sociedad pueda reapropiarse del aparato estatal, y conducirlo en la dirección de sus aspiraciones. Pero cuando el régimen político es democrático, y la sociedad no logra manejar el aparato estatal del modo deseado, hay que buscar en el funcionamiento de las instituciones las causas que impiden cumplir las aspiraciones de la comunidad.

La República Argentina, al tiempo de suscribir tal Convención e incorporarla como norma interna –Ley N° 24.759-, ya había establecido en su ordenamiento jurídico sus conductas, las que se encuentran encuadradas como delito en nuestra legislación penal, o bien como irregularidades en las normas administrativas.

Respecto de este último punto, se han conseguido estructuras normativas ajustadas a tal realidad.

Las actividades de control en el sector público de nuestro país se desarrollan en el contexto que hemos intentado describir hasta aquí, y como hemos visto, se ven afectadas por cuestiones de índole política y por el modelo administrativo vigente.

El sistema de control interno en Argentina ha sido definido por la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, que data del año 1992.

Sin embargo, luego de casi 12 años de vigencia, la concreción práctica de las diferentes disposiciones emanadas de dicha ley y de sus reglamentaciones ha sido dispar.

Podría decirse que ello es hasta cierto punto lógico, puesto que no hay una suficiente perspectiva histórica para evaluar el impacto definitivo de este marco normativo en los hábitos de la Administración Pública.

Pero por lo que se refiere al control, el sistema será insuficiente si no se desarrollan mecanismos de premios y castigos, tal vez una de las deudas de nuestra legislación, que a diferencia de otros tópicos de la misma Ley, no ha servido en este sentido como herramienta de cambio cultural.

Por ello, algunos de los postulados sustantivos de la ley, tales como la aplicación de los criterios de economía, eficiencia y eficacia, devienen en una declaración de principios carente de operatividad, ya que la obligación jurídica de conducirse de una manera determinada se debilita cuando la norma no establece un acto coactivo que sancione la conducta contraria.

IV.2. En cuanto a las características del sistema de control interno en nuestra norma, está conformado por la Sindicatura General de la Nación, órgano normativo, de supervisión y coordinación, y por las unidades de auditoría interna constituidas en las jurisdicciones y entidades que dependen del Poder Ejecutivo Nacional.



VALORES, PRINCIPIOS Y NORMAS

Estructura de los órganos de Control de Gobierno

Lucha contra la Corrupción

A su vez, la autoridad superior de cada jurisdicción o entidad es responsable de mantener un adecuado sistema de control interno, incluyendo los instrumentos de control previo y posterior.

Este es un aspecto que debe ser destacado. Anteriormente, el control previo era ejercido por el Tribunal de Cuentas de la Nación. A partir de la ley 24.156, es un instrumento exclusivo de los administradores, ya que el control se integra a cada uno de los procesos, como un elemento más de la actividad de la administración.

El control así definido debería haber dejado de ser un problema *de otro*, para pasar a ser asumido como una cuestión central que el administrador debe considerar en su organización e insertar dentro de sus procesos productivos.

Sin embargo, el cambio cultural requerido por el nuevo sistema no se ha producido en la medida necesaria para su correcto funcionamiento.

En parte, esto se debe a que el proceso de formulación de planes de organización, reglamentos y manuales de procedimiento, se ha dado a un ritmo mucho más lento que el imaginado por el legislador, a tal punto que aún es incipiente, lo que hace que no siempre estén claras las responsabilidades en los procesos administrativos y productivos dentro de las organizaciones públicas.

Estos *vacíos* institucionales, sumados a la inercia burocrática y a la tendencia a la elusión de responsabilidades generada por la aversión al riesgo, configuran un ambiente de control extremadamente dependiente de la filosofía y el estilo de la dirección y de las gerencias, factor que termina primando sobre los restantes. Como dijera Emerson¹⁵, las organizaciones son la larga sombra de un hombre.

No es eso lo que se pretende.

IV.3. Asimismo, cabe hacer referencia a otros organismos que crean sistemas propios de análisis de la conducta estatal.

Así tenemos a) la creación de la Oficina Anticorrupción –Ley N° 25.233-, b) la Fiscalía de Investigaciones Administrativas en el Ministerio Público -Ley N° 24.946-, c) y el Reglamento de Investigaciones Administrativas –Decreto N° 467/99-.

a) En primer lugar, cabe recordar la creación por Ley N° 25.233 de una nueva figura con la denominación de Oficina Anticorrupción, para prevenir e investigar las conductas comprendidas en la CICC, dentro de la Administración Pública centralizada y descentralizada.

Elaborará y coordinará programas de lucha contra la corrupción y, concurrentemente con la Fiscalía de Investigaciones Administrativas, puede denunciar administrativa y judicialmente.

b) La creación del Ministerio Público independiente que fiscaliza las actividades públicas llevadas a cabo por todos los integrantes de la Administración Pública. Para adquirir especialización en dicha tarea absorbió a la Fiscalía de Investigaciones Administrativas, que tiene amplias facultades para investigar hechos delictivos, aún en figuras penales no contempladas por la CICC.

¹⁵ Emerson, Harrington (1853-1931), seguidor de la Escuela de Administración Científica de USA.



VALORES, PRINCIPIOS Y NORMAS

Estructura de los órganos de Control de Gobierno

Lucha contra la Corrupción

c) El régimen de Investigaciones Administrativas (Decreto N° 467/99), establece las reglas de sustanciación de sumarios disciplinarios por transgresiones a las normas administrativas que establecen prohibiciones y deberes a los agentes públicos, aún los derivados de las normas de la Ley de Ética pública.

El Cuerpo de Abogados del Estado creado por la Ley N° 12.954 tiende a acreditar los hechos irregulares, establecer la responsabilidad de los agentes públicos, y promover las sanciones en el ámbito de sus funciones, sin perjuicio de formular denuncias judiciales, cuando en la instrucción advierta la comisión de delitos.

Asimismo, desde la Constitución se construyen otros medios de defensa de los intereses de los ciudadanos, tales como el control que ejerce el Defensor del Pueblo de la Nación y la Auditoria General de la Nación (arts. 85 y 86 de la Constitución Nacional).

De la actuación coordinada de estos Organismos, a los que se les suman otros que ejercen funciones de superintendencia, el Estado pretende responder –sin mucho éxito- a las exigencias de la CICC, en su política de destejer tramas corruptas.

IV.4. Esta descripción normativa de los sistemas de control hace al deber ser de los modelos de frenos y contrapesos que son propios de todo régimen democrático, sin que ello implique necesariamente configurarse como un modelo de eficiencia. Son los hombres quienes dan el perfil funcional de las instituciones, a través de los métodos que emplean para cumplir con sus cometidos.

Cualquiera sea éste, la publicidad es el único elemento que le otorga una cuota de poder, aunque limitado y no permanente, al órgano de control.

Si las autoridades de los órganos de control son permeables a este tipo de presiones, cuando no cómplices, se produce un daño enorme, no sólo a la credibilidad de los mismos órganos de control, sino también a la propia cultura organizacional de dichas instituciones.

Probablemente, el auditor que sufra sucesivas mutilaciones a sus informes, fruto de la permeabilidad política, comenzará a redactarlos en un tono más ininteligible, con un lenguaje más elíptico, menos directo y claro, los hallazgos se tornarán más imprecisos y las conclusiones más generales.

En esas circunstancias, el auditor se ve obligado a desarrollar una técnica específica para la redacción de informes que es sumamente compleja, ya que debe obtener simultáneamente dos resultados difícilmente compatibles.

El primero, lograr que de alguna manera queden plasmadas en el informe las deficiencias que observó (ya sea por convicción personal y profesional o por prevenir sospechas de complicidad o encubrimiento ante la posibilidad de que en el futuro sea llamado a prestar declaración en la Justicia), y el segundo es exponerlas de tal manera que pasen los filtros de la "permeabilidad política" y que no produzcan irritación en las autoridades.

En un contexto como el citado, los niveles gerenciales responsables de la planificación de las auditorias esquivan minuciosamente los temas y los organismos que pueden ser más sensibles para las autoridades de turno, rindiendo tributo (a veces sin



VALORES, PRINCIPIOS Y NORMAS

Estructura de los órganos de Control de Gobierno

Lucha contra la Corrupción

que les sea solicitado) a las limitaciones impuestas por las características de la conducción.

La consecuencia natural de esta situación es que el órgano de control termina, en los hechos, incumpliendo sus funciones elementales y auto-limitando su propia competencia.

Lamentablemente, tan hondo han calado estas prácticas, que la actitud independiente de los órganos de control aparece como insostenible en el mediano plazo, para el sentido común, o al menos, para el de parte de los actores involucrados.

En cuanto al modelo de gestión normativista, también impacta de modo desfavorable en el sistema de control interno, ya que al poner énfasis en el cumplimiento de normas por sobre la obtención de resultados, impulsa al sistema de control interno a poner el foco en el cumplimiento legal y financiero, y a no involucrarse en el resultado final de las decisiones de los gestores públicos.

Así, muchas veces se ha criticado al sistema de control interno, acusándolo de ejercer controles puramente formales, de generar productos de escaso valor agregado, superficiales o incomprensibles y de eludir pronunciarse sobre cuestiones sustantivas, todo lo cual supone despreocuparse de la razón de ser de las organizaciones públicas controladas.

Tanto la permeabilidad política como el modelo de gestión normativista, son parte de las causas que atentan contra la eficacia y eficiencia del sistema de control interno.

Pero a pesar de la tendencia cada vez mayor a la creación de órganos de control, la sociedad sigue demostrando lo difícil que resulta desligarse de las ataduras atávicas de las conductas reprochables, toda vez que no se siguen a posteriori los correctivos sancionatorios sugeridos por aquellos.

Es más, tampoco se continúan estadísticamente con las observaciones de conductas irregulares para conocer su eventual repetición en el futuro. Los continuos cambios en las autoridades hacen que estos organismos cambien sus perfiles de auditoría e investigación según sus nuevas autoridades.



VALORES, PRINCIPIOS Y NORMAS

Estructura de los órganos de Control de Gobierno

Lucha contra la Corrupción

VI.- LA OFICINA ANTICORRUPCION

Diversos organismos se han creado a lo largo de la historia tratando de conjurar este aspecto de la faceta humana; uno de ellos es la Oficina Anticorrupción.

La Oficina Anticorrupción (en adelante la OA) fue creada por la Ley N° 25.233 (10/12/99), con el objeto de elaborar y coordinar programas de lucha contra la corrupción y, en forma concurrente con la Fiscalía de Investigaciones Administrativas, ejercer las competencias y atribuciones establecidas en los artículos 26, 45 y 50 de la Ley N° 24.946.

Conforme con el Decreto N° 102/99 (23/12/99), que reglamenta las funciones y estructura de la Oficina Anticorrupción, ésta es asimismo la encargada de velar por la prevención e investigación de aquellas conductas que se consideren comprendidas en la Convención Interamericana contra la Corrupción (aprobada por Ley N° 24.759).

La Oficina Anticorrupción actúa en el ámbito de la Administración Pública Nacional centralizada y descentralizada, empresas, sociedades y todo otro ente público o privado con participación del Estado o que tenga como principal fuente de recursos el aporte estatal.

Cabe aclarar que la OA no tiene competencia para realizar investigaciones en el ámbito del Poder Legislativo, el Poder Judicial o en los organismos de las Administraciones Provinciales y Municipales.

La Oficina Anticorrupción, conducida por el Fiscal de Control Administrativo, desarrolla su labor desde dos áreas:

- Dirección de Investigaciones (DIOA)
- Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia (DPPT)

El Fiscal de Control Administrativo posee rango y jerarquía de Secretario, mientras que los titulares de la Dirección de Investigaciones y de la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia poseen rango y jerarquía de Subsecretarios. Los tres funcionarios son designados y removidos por el Presidente de la Nación a propuesta del Ministro de Justicia y Derechos Humanos.

Las principales funciones de la OA son:

- a) Recibir denuncias que hicieran particulares o agentes públicos sobre situaciones y/o entes donde se sospecha pudo haber actos de corrupción.
- b) Investigar preliminarmente a los agentes a los que se atribuya la comisión de alguno de los hechos indicados en el inciso anterior. En todos los supuestos, las investigaciones se realizarán por el solo impulso de la Oficina Anticorrupción y sin necesidad de que otra autoridad estatal lo disponga.
- c) Investigar preliminarmente a toda Institución o Asociación que tenga como principal fuente de recursos el aporte estatal, ya sea prestado en forma directa o indirecta, en caso de sospecha razonable sobre irregularidades en la administración de los mencionados recursos.
- d) Denunciar ante la justicia competente los hechos que, como consecuencia de las investigaciones practicadas, pudieren constituir delitos.
- e) Constituirse en parte querellante en los procesos en que se encuentre afectado el patrimonio del Estado, dentro del ámbito de su competencia.



VALORES, PRINCIPIOS Y NORMAS

Estructura de los órganos de Control de Gobierno

Lucha contra la Corrupción

- f) Llevar el registro de las declaraciones juradas de los agentes públicos.
- g) Evaluar y controlar el contenido de las declaraciones juradas de los agentes públicos y las situaciones que pudieran constituir enriquecimiento ilícito o incompatibilidad en el ejercicio de la función.
- h) Elaborar programas de prevención de la corrupción y de promoción de la transparencia en la gestión pública.
- i) Asesorar a los organismos del Estado para implementar políticas o programas preventivos de hechos de corrupción.

La Oficina Anticorrupción ejercerá las atribuciones establecidas en los puntos a), b), c), d) y e) en aquellos casos que el Fiscal de Control Administrativo los considere de significación institucional, económica o social.

VALORES, PRINCIPIOS Y NORMAS

Estructura de los órganos de Control de Gobierno

Lucha contra la Corrupción

VII.- ANÁLISIS ESTADÍSTICO DEL ORGANO DE APLICACIÓN: LA OFICINA ANTICORRUPCIÓN¹⁶

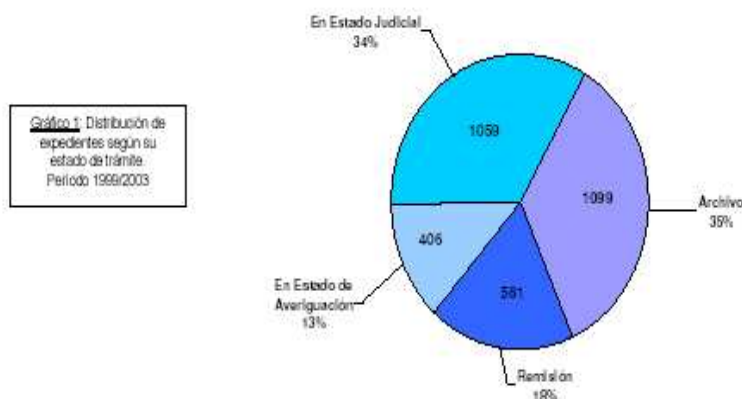
1. Distribución de expedientes según estado de trámite

Desde el comienzo de la gestión 2003 hasta la fecha, la DIOA inició 1059 investigaciones. El 87 % fue resuelto, el 13% se mantiene en estado de averiguación:

1059 investigaciones se convirtieron en denuncias ante la Justicia, tras considerar que los hechos identificados constituían posibles hechos de corrupción, o delitos de otro tipo.

581 investigaciones fueron remitidas a otros organismos públicos a efectos de que se apliquen las correspondientes sanciones, en el entendimiento de que se trataba de irregularidades administrativas que no implicaban delitos.

1099 investigaciones fueron archivadas por considerarse que no existían delitos ni irregularidades administrativas.



De las investigaciones iniciadas en 2003, se iniciaron 219 nuevas investigaciones. El 24% se encuentra en estado de averiguación, mientras el 76% restante ya ha sido resuelto. Respecto del incremento porcentual que aparece en la permanencia de las investigaciones en "estado de averiguación", debe considerarse que se trata de investigaciones recientemente iniciadas, y que el proceso de trabajo que ellas requieren (análisis de antecedentes, requerimientos de información, etc.) demanda cierto tiempo. La mayor parte de las investigaciones iniciadas en el período bajo análisis ya fue resuelta:

35% se convirtieron en denuncias judiciales.

15% fueron remitidas a otros organismos públicos a efectos que se sigan los trámites correspondientes.

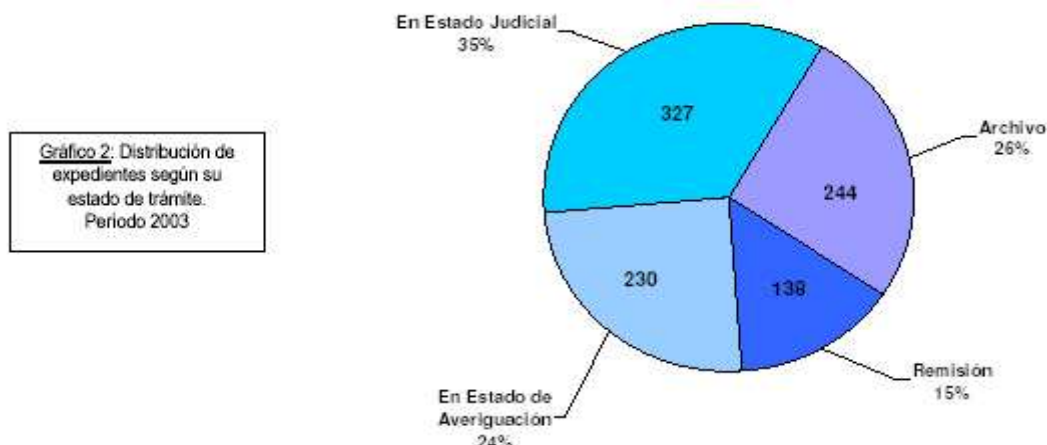
26% fueron archivadas y/o desestimadas.

¹⁶ Fuente: www.anticorrupción.jus.gov.ar, Informe Anual 2003. (Buenos Aires, 21 Febrero 2005).

VALORES, PRINCIPIOS Y NORMAS

Estructura de los órganos de Control de Gobierno

Lucha contra la Corrupción



Referencia a los estados de trámite de los expedientes:

Estado de Averiguación: Esta categoría remite a la primera instancia de trabajo a la que se someten las denuncias para decidir su destino, y contempla tres posibilidades:

- 1) estudio previo de los hechos denunciados, a efectos de determinar su trámite posterior (*en estudio*)
- 2) indagación preliminar sobre denuncias poco precisas o en casos en que no resulta claro si se trata de un caso de corrupción, y sometimiento de los hechos denunciados a los criterios de significación que guían el accionar de esta DIOA (*estado de averiguación previa*);
- 3) investigación de denuncias que constituyen actos de corrupción y superan los criterios de significación de la DIOA, a efectos de corroborar la existencia de los hechos denunciados y recabar pruebas que puedan verificarlos (*investigación*).

Estado Judicial: Aquellas denuncias que, tras la investigación previa realizada por esta DIOA, se considera que efectivamente constituyeron hechos de corrupción que involucraron a funcionarios/agentes de la Administración Pública Nacional, y por lo tanto son denunciadas ante la Justicia para que la misma se expida al respecto. Incluye también aquellos casos que si bien no corresponden al ámbito de competencia de la OA podrían tratarse de delitos o hechos de corrupción, por lo que se ordena la remisión de los mismos a la justicia competente. El modo en que la OA realiza estas denuncias y participa de los procesos judiciales puede ser: *querellante, denuncias con seguimiento, o denuncias sin seguimiento*.

Archivo: Esta categoría contiene otro de los destinos que puede darse a las denuncias recibidas, toda vez que se decide no investigar y archivar la denuncia; esto sucede cuando los resultados de la investigación previa o de la investigación preliminar indican que los hechos no constituyen delito ni un asunto administrativo que deba ser puesto en conocimiento de otro órgano, o que los hechos denunciados no se cometieron (*desestimación o archivo*).

VALORES, PRINCIPIOS Y NORMAS

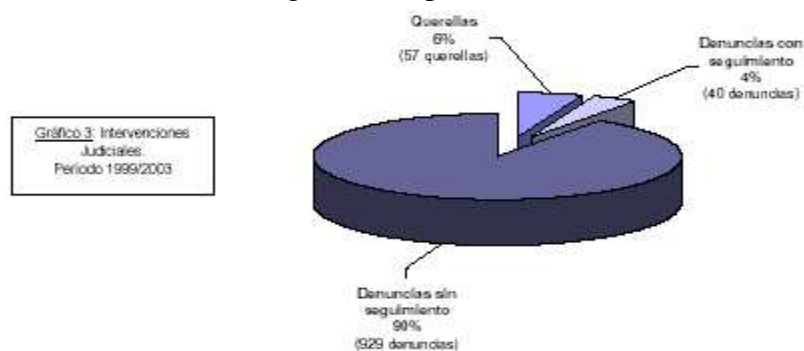
Estructura de los órganos de Control de Gobierno

Lucha contra la Corrupción

Remisión: Este es el estado que se otorga a aquellas denuncias que –tras haber sido investigadas preliminarmente por esta DIOA- se entiende que no contienen hechos que constituyan delito, pero la posible existencia de otro tipo de irregularidades obliga a ponerlos en conocimiento de las autoridades del órgano en que se produjeron (*remisión*)

2. Intervenciones judiciales:

Durante el período 1999/2003 la DIOA realizó 1415 presentaciones ante la justicia: en 57 de ellas solicitó ser parte querellante a efectos intervenir de manera activa en el proceso, y sobre otras 40 realiza un seguimiento permanente.



Del total de presentaciones judiciales realizadas desde 1999, 95 fueron realizadas durante el semestre en curso.

Merece subrayarse que el trabajo cotidiano de la DIOA consiste no sólo en la investigación de las nuevas denuncias recibidas, sino también en la continuación de las investigaciones internas en curso y en el seguimiento de la evolución de las denuncias previamente presentadas ante los tribunales –particularmente, de aquellas en que la OA participa como parte querellante-. Este último tipo de participación, es el resultado de una evaluación basada en los siguientes criterios:

Existencia de perjuicio al patrimonio del Estado Nacional: tal como lo estipula el decreto 102/99, sólo en caso de que se considere que esto ocurrió, esta Oficina puede presentarse como parte querellante;

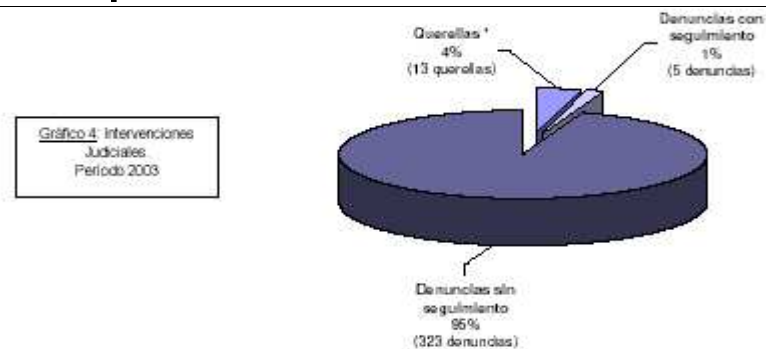
Relevancia económica, social e institucional: el seguimiento de estos criterios de selección -debidamente fundados-, guían la selectividad de las decisiones en general, tal como también lo instituye el decreto 102/99,

Capacidad operativa de los recursos materiales y humanos de la DIOA, para el desarrollo de tareas de procuración.

VALORES, PRINCIPIOS Y NORMAS

Estructura de los órganos de Control de Gobierno

Lucha contra la Corrupción



3.- Impulso judicial:

A las 180 declaraciones indagatorias y 80 procesamientos dictados a la finalización del informe citado, en las causas en las que esta Oficina Anticorrupción participa como querellante, se deben sumar las nuevas medidas realizadas en dichas causas tendientes a la aplicación de sanciones jurídico penales de los actos de corrupción, como una metodología de recuperación de la confianza en el Estado.

Referencia a los tipos de intervención judicial:

Querella: Son aquellos casos en los que la DIOA participa activamente en el proceso judicial, impulsando la investigación, requiriendo medidas y apelando las decisiones contrarias al progreso de la persecución; este tipo de participación es promovida en aquellos casos en que: a) la DIOA denuncia hechos que ella misma investigó preliminarmente y que –a su entender- constituyen un delito de corrupción; b) la justicia investiga hechos que, si bien no fueron denunciados por la DIOA, se considera relevante participar a efectos de impulsar el proceso judicial.

Denuncia con seguimiento: Son aquellos casos en que el análisis de la DIOA evidenció que los hechos denunciados constituyen un delito de corrupción que requiere investigación y resolución judicial; si bien en estos casos no se participa activamente del proceso, sí se realiza una revisión periódica del tratamiento que el juez y el fiscal dan al caso (ya sea para evaluar la conveniencia de presentarse como querellante, o simplemente para brindar colaboración).

Denuncia sin seguimiento: Se trata de denuncias sobre delitos que: a) no constituyen actos de corrupción, o b) si bien se trata de hechos de este tipo, no superan los criterios de significación que determinan que la DIOA profundice su estudio. Sin embargo, como los hechos configuran un delito, es obligación de esta Oficina presentar la correspondiente denuncia.

4. Origen de las denuncias:

Si se observa el resultado de los dos años y medio de gestión de esta DIOA, se puede apreciar que las denuncias ciudadanas constituyen, cuantitativamente, la principal fuente de impulso de las investigaciones realizadas.

VALORES, PRINCIPIOS Y NORMAS

Estructura de los órganos de Control de Gobierno

Lucha contra la Corrupción



Sin embargo, si se atiende al comportamiento que las distintas fuentes de denuncia presentaron durante el período bajo análisis, es posible observar una menor participación de las denuncias presentadas por particulares, acompañada por un notable incremento en las investigaciones iniciadas de oficio por esta OA.

En tal sentido, entiendo que los importantes movimientos y cambios políticos sufridos por el país durante el semestre bajo análisis posiblemente han perjudicado el interés de la ciudadanía por impulsar este tipo de denuncias, al tiempo que ante esta retracción en el caudal de denuncias recibidas, la DIOA reaccionó aumentando el impulso “de oficio” de nuevas investigaciones.



Referencia al origen de los expedientes:

De Oficio: Refiere a aquellos hechos de los cuales la DIOA toma conocimiento por sí misma y habilitan el desarrollo de una hipótesis a partir de la cual se inicia la actividad de investigación. Esta categoría incluye aquellos hechos conocidos por su difusión en medios masivos de comunicación; es ésta una fuente fundamental de información para el impulso de investigaciones por parte de esta Oficina.

VALORES, PRINCIPIOS Y NORMAS

Estructura de los órganos de Control de Gobierno

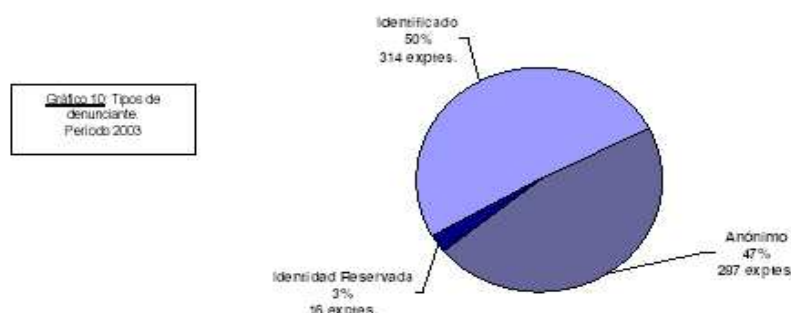
Lucha contra la Corrupción

Denuncias de particulares: Son los hechos que son puestos en conocimiento de esta Oficina por un particular (identificado, con identidad reservada, o anónimo), ya sea por carta, por e-mail, a través de la página Web, telefónicamente, o bien en forma presencial.

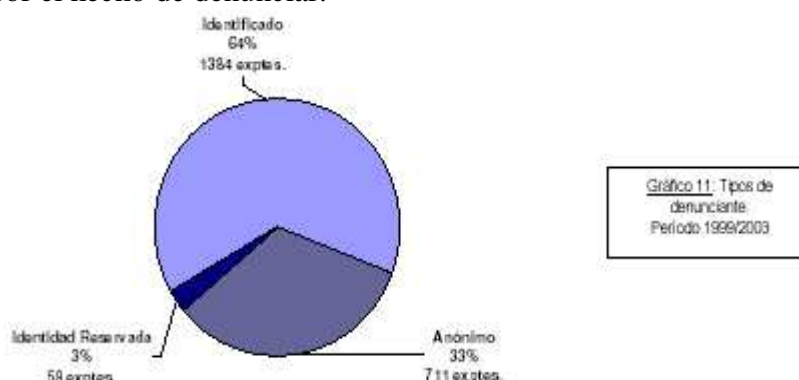
Organismos públicos: Son los hechos de los cuales se toma conocimiento a partir de la remisión de la noticia por parte de algún organismo público de la Administración centralizada o descentralizada, por nota o con la derivación de algún expediente administrativo previo. Incluye aquellos puestos en conocimiento por comunicación de la SIGEN o la AGN del contenido de sus informes, de conformidad con lo dispuesto por el art. 11, inc. e), del Decreto 102/99.

5. Tipo de denunciante (se desprende de la categoría “Denuncias de particulares” del apartado “Origen de las denuncias”):

Tal como se señalara en el informe de gestión 2001 de esta OA, resulta preocupante el notable incremento que presentan las denuncias realizadas en forma anónima que, en el período bajo análisis, representan el 46% del total de denuncias recibidas.



Atendiendo a la evolución de este fenómeno, y partiendo de la hipótesis de que este incremento se debe al temor de la ciudadanía y de los agentes de la Administración Pública a sufrir represalias por sus dichos, esta DIOA se encuentra abocada al desarrollo de un proyecto de ley tendiente a la protección de los denunciantes que pudieran verse afectados por el hecho de denunciar.





VALORES, PRINCIPIOS Y NORMAS

Estructura de los órganos de Control de Gobierno

Lucha contra la Corrupción

Referencia a los tipos de denunciante:

Anónimo: Es la denuncia que se recibe por cualquier medio (teléfono, carta, e -mail, etc.) sin que su autor indique datos que permitan individualizarlo.

Identidad reservada: Es la denuncia que es presentada por una persona que se identifica pero que solicita a la Oficina que se mantenga su identidad en sobre cerrado, dato que por lo tanto sólo le será revelado al Juez en el momento en que lo solicite luego de presentada una denuncia o querella.

Identificado: Es la denuncia que hace una persona dando sus datos personales mínimos que permiten su individualización y ubicación posterior.

6. Control de declaraciones juradas patrimoniales de funcionarios públicos:

Proceso:

Una serie de funcionarios públicos se encuentran obligados (Ley N° 25.188 y decretos reglamentarios) a presentar sus Declaraciones Juradas Patrimoniales (DDJJ) al asumir y dejar el cargo, así como anualmente mientras cumplan funciones; la Unidad de Control y Seguimiento de Declaraciones Juradas (UDDJJ) de esta Oficina Anticorrupción recibe y analiza el anexo público de estas DDJJ. Como se verá, el control de las declaraciones juradas es una tarea que involucra a todas las áreas de esta OA, dado que del análisis preliminar que realiza la UDDJJ se desprenden una serie de acciones e intervenciones posibles:

Omisión de presentar DDJJ:

En caso que alguno de los funcionarios obligados omita realizar la correspondiente presentación, es intimado por la unidad de recursos humanos de la dependencia en que cumple o cumplió funciones; si aun así incumple, las actuaciones pasan a la DIOA. Allí se realiza una verificación formal a efectos de acreditar el incumplimiento y de ello se desprenden dos cursos de acción posibles:

Denuncia judicial: por incumplimiento de la obligación de presentar DDJJ.

Acciones administrativas: se instruye el inicio de un sumario para los incumplidores que aún se desempeñan como agentes en la Administración Pública Nacional, e informa a la Oficina Nacional de Empleo en los casos en que el incumplidor ha cesado en sus funciones (esto último, en virtud del art. 9 de la ley 25.188 que inhibe de volver a ejercer la función pública a quienes incumplieren esta obligación).

Enriquecimiento ilícito:

En caso de que al realizar el correspondiente análisis, la UDDJJ encuentre indicios sobre la existencia de un posible enriquecimiento ilícito, las actuaciones pasan a la DIOA. Allí se evalúa que los indicios se ajusten a los parámetros del delito:

- a) si no se verifica un incremento patrimonial apreciable, vuelven las actuaciones a la UDDJJ para que las mismas continúen en observación;
- b) si se considera que pudo haber existido un incremento apreciable, se realiza una investigación patrimonial de la persona y se efectúa un requerimiento de justifi-

VALORES, PRINCIPIOS Y NORMAS

Estructura de los órganos de Control de Gobierno

Lucha contra la Corrupción

cación de incremento patrimonial al funcionario involucrado. De esto pueden surgir dos cursos de acción:

Archivo: si se justifica el incremento.

Denuncia judicial: si el mismo no pudo ser justificado.

Omisión de consignar datos en la DDJJ: Se trata de los casos en que no se incluya en la DDJJ información sobre bienes, dinero, acciones, cuentas bancarias, etc.

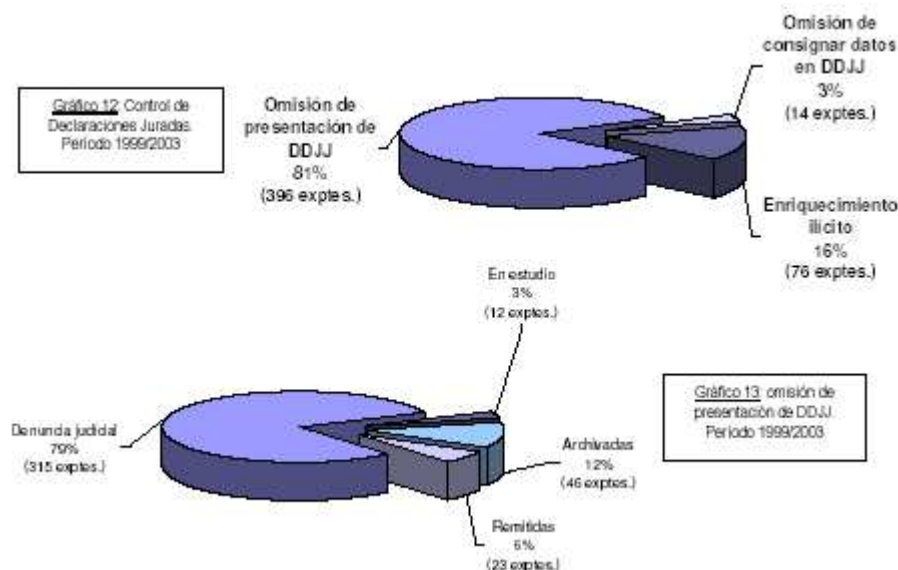
En caso de verificarse la omisión (sea por información pública o investigación patrimonial), se evalúa si la misma ha sido maliciosa o no. De esto pueden surgir dos cursos de acción:

Archivo: si se verifica que la omisión no fue maliciosa.

Denuncia judicial: si se considera que la omisión fue maliciosa.

Incompatibilidades y conflicto de intereses: En caso de que al realizar el correspondiente análisis, la UDDJJ encuentre indicios sobre la existencia de posibles incompatibilidades o conflictos de interés, las actuaciones pasan a la DPPT.

En este marco, desde diciembre de 1999 hasta la fecha, la DIOA ha analizado 247 DDJJ con indicios de haber incurrido en los delitos antes enunciados:



Por último, de las 10 DDJJ analizadas por posible omisión de consignar datos, 9 se encuentran en estudio y 1 ya ha sido presentada como denuncia ante el Poder Judicial.

7. Evolución de las denuncias:

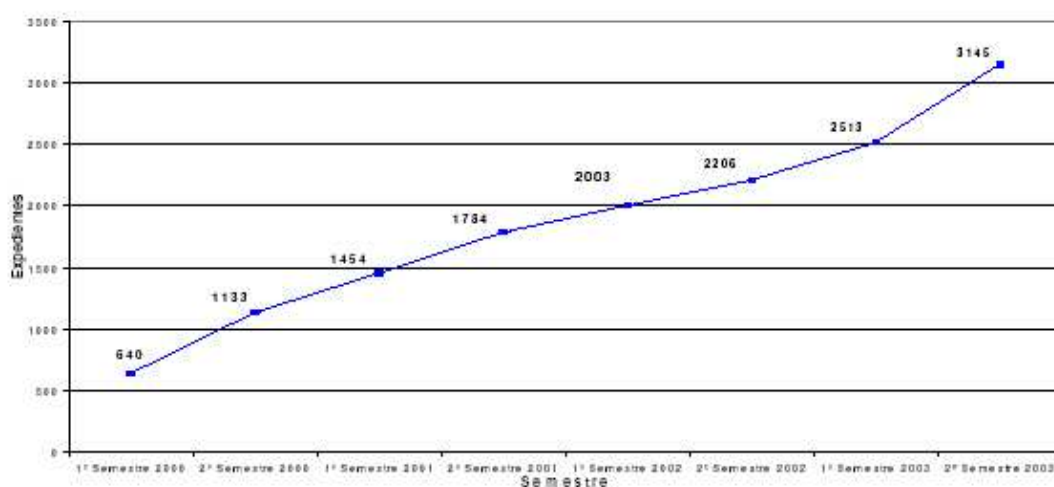
Tal como puede apreciarse en el gráfico, y como comentáramos en el apartado ‘brigen de las denuncias’, la cantidad de expedientes iniciados durante el semestre en curso es algo inferior a los anteriores. Los cambios políticos ocurridos desde su creación tuvieron el efecto de retraer la presentación de particulares ante la Oficina, que tradicionalmente fue la principal fuente de apertura de investigaciones, aunque no así de presentaciones ante la justicia. Simultáneamente, hubo un incremento considerable de las investigaciones iniciadas de oficio. El principal efecto de estos fenómenos debería ser, en el

VALORES, PRINCIPIOS Y NORMAS

Estructura de los órganos de Control de Gobierno

Lucha contra la Corrupción

mediano plazo, un incremento proporcional de las denuncias judiciales con relación a los expedientes abiertos, lo que implica una mayor productividad. Si se considera que, desde la creación de la OA, de cada 100 denuncias presentadas por particulares sólo 25 constituyeron el punto de partida para una causa judicial, mientras que en el caso de las investigaciones iniciadas por este organismo, de cada 100, 41 finalizaron en presentaciones ante la justicia, resulta evidente que esta transformación implicará una mejoría en la calidad de los procesos de trabajo.



8. Las formas penales que adquiere la corrupción:

Este apartado sistematiza las formas en que la ejecución de las irregularidades antes señaladas ha sido denunciada ante la justicia, tanto en las denuncias con seguimiento como en las causas en las que la OA participa como parte querellante.

Tipificación judicial	Total de c/ tipo
Fraude en perjuicio del Estado *	96
Negociaciones incompatibles	51
Violación de los deberes de funcionario público	38
Malversación de caudales públicos	23
Exacciones ilegales / cohecho	15
Abuso de autoridad	10
Asociación ilícita	6
Falsificación de documento público	7
Enriquecimiento ilícito	9
Omisión de datos en declaración jurada	6
Peculado	5
Encubrimiento	4
Amenazas	1
Usurpación de funciones	1
Estafa	3

* En esta categoría se contemplan tanto las denuncias por Fraude en perjuicio del Estado como las denuncias por Administración Fraudulenta.



VALORES, PRINCIPIOS Y NORMAS

Estructura de los órganos de Control de Gobierno

Lucha contra la Corrupción

VIII.-. PROPUESTAS

La problemática de la transparencia republicana, es una de las cuestiones abordadas en el actual estadio del proceso de reforma del Estado en la Argentina.

Desde la perspectiva de la Sociedad, dicha problemática se manifiesta a través de la percepción de condiciones -estructurales y coyunturales- que contribuyen a que los intereses particulares de los representantes, funcionarios y agentes del Estado puedan superponerse a los intereses comunes de la Sociedad.

El concepto de transparencia denota el deber del gobierno de exponer y someter a escrutinio público la información relativa a su gestión, al manejo de los recursos que la Sociedad le ha confiado, a los criterios que sustentan sus decisiones, y a la conducta de sus funcionarios.

En la Argentina se ha manifestado históricamente cierto vacío en cuanto a la verificación del cumplimiento de dicho deber. De acuerdo con sus prioridades, los organismos de fiscalización y control (tribunales de cuentas, fiscalías y auditorías) tendieron a privilegiar la verificación de legalidad sobre la de transparencia.

Tampoco parecen haber resultado totalmente eficaces los intentos de la Administración para hacer transparente su conducta a través de la difusión de información desde adentro hacia afuera, dado que frecuentemente adquirieron un carácter meramente propagandístico.

Lo esencial reside en que la sociedad pueda verificar -a través de evidencias indubitables- que la Administración avanza, paulatina y estructuralmente, en la implantación de mecanismos eficaces para forzar un desempeño transparente de sus funcionarios y agentes, por encima -y de manera prácticamente independiente- de la calidad ética de los mismos.

Son los sistemas los que deben neutralizar la eventual tentación del servidor a apropiarse de lo que administra o custodia, dado que la misma respondería -en definitiva- a las debilidades naturales de la conducta humana.

Por supuesto, lo ideal sería un Estado compuesto por representantes, funcionarios y agentes cuya probidad y calidad moral los impulsaran a decidir y actuar de manera honesta, transparente y exclusivamente determinada por los intereses y el bien común de la Sociedad.

Aun cuando no cabría descartar la posibilidad de concretar dicho ideal en algún tiempo futuro, la realidad parece estar algo distante del mismo. De todos modos, igual cabría -en la referida situación ideal- la sentencia: "los que son buenos son aun mejores cuando se saben controlados".

Es por ello que, en lugar de incurrir en cuestionamientos dilemáticos tales como confianza vs. desconfianza en los servidores, parecería hoy más efectivo garantizar ciertos umbrales crecientes de transparencia a través de los sistemas de la Administración.

Las tecnologías de gestión -de planeamiento, programación y presupuesto, financieras y contables, de control y evaluación, informativas e informáticas- proveen un amplio espacio para concretar el referido potencial.

Considerando que en el ámbito de actuación pública de cada funcionario coexisten espacios transparentes, translúcidos y opacos, la idea es inducir -a través de dichas



VALORES, PRINCIPIOS Y NORMAS

Estructura de los órganos de Control de Gobierno

Lucha contra la Corrupción

tecnologías- una creciente ampliación de los espacios transparentes y translúcidos, acotando cada vez más los opacos a aquellos aspectos que, por el natural derecho a la intimidad-, queden librados a la disposición personal de cada funcionario.

Ello puede lograrse a través del diseño, desarrollo y sucesiva implantación de sistemas con transparencia inmanente, un tipo de sistemas que garanticen -con características estructurales y a escala colectiva- determinados umbrales de transparencia.

Dichos desarrollos resultan hoy técnicamente factibles debido a las posibilidades emergentes de la auténtica revolución que significó la digitalización para el intercambio universal de información, junto con el vertiginoso desarrollo de las tecnologías de computación y comunicaciones para la obtención, el procesamiento y el acceso público a datos en tiempo real, con prescindencia de la localización física de las fuentes, los canales y los destinos.

Muchas ideas que hasta hace una década hubieran resultado inconcebibles por su costo y complejidad, aparecen hoy como factibles desde las perspectivas técnica y económica.

La clave reside hoy -más que en la factibilidad- en la viabilidad de su implantación, en la voluntad política de implantar sistemas que permitan romper los nichos de opacidad que aún subsisten en la Administración.

La Argentina se halla hoy activamente inmersa en las tendencias mundiales hacia la modernización. El Estado se ha propuesto recuperar un rol protagónico en dichas tendencias, a través de iniciativas orientadas a promover la calidad y la innovación tanto en el sector público como en el privado.

La cuestión de la transparencia pública se inserta en un espacio donde no existen panaceas, donde aún se reconocen como experimentadores noveles los países que vienen transitando desde antaño la búsqueda de transparencia, y donde quedan descartadas las posibilidades de trasplante.

Algunas medidas prácticas, pueden sintetizarse en procedimientos que coadyuven a la transparencia de gestión en el sector público.

A) Elaboración Participada de Normas

En líneas generales, este procedimiento consiste en someter al análisis y comentario de especialistas, sectores interesados y de los ciudadanos en general, un borrador de propuesta normativa.

La consulta se realiza tanto a través de medios masivos de comunicación (avisos institucionales en periódicos, Internet, etc.) como a través de talleres específicos dirigidos a sectores sociales predeterminados, que son aquéllos sobre quienes el proyecto legislativo haría sentir sus efectos, o cuyos intereses u objeto de estudio tengan relación con la temática central de la norma propuesta.

Las sugerencias, aportes y opiniones de los participantes son recogidas y ordenadas, analizadas a la luz del anteproyecto, y eventualmente consideradas y/o incorporadas al anteproyecto definitivo (este proceso consultivo posee carácter no vinculante).

El procedimiento de Elaboración Participada de Normas permite al autor del proyecto o al decisor obtener variada información, opiniones y comentarios sobre la materia que se está tratando. De este modo, se logra mejorar la calidad y transparencia



VALORES, PRINCIPIOS Y NORMAS

Estructura de los órganos de Control de Gobierno

Lucha contra la Corrupción

de la toma de decisiones, promover la participación de los interesados y mantener adecuadamente informada a la ciudadanía.

Mediante la apropiada utilización de este mecanismo consultivo se logran algunos de estos objetivos:

- Brindar transparencia a los procesos de toma de decisiones.
- Mejorar la calidad técnica de dichas decisiones.
- Promover el debate público.
- Estimular la participación ciudadana y habilitar un camino por medio del cual todos los actores sociales interesados pueden incidir en la definición de las decisiones públicas.
- Permitir que quien deba decidir lo haga con un completo conocimiento de todas las posiciones y opiniones en juego.
- Informar a la ciudadanía.
- Producir proyectos de normas o de políticas públicas que cuenten con consenso social, a partir de la detección de genuinas demandas de la sociedad.

El proyecto legislativo resultante del procedimiento de EPN rescató como ejes primordiales:

1. Ampliar el derecho de acceso de información respecto de las reuniones entre los grupos y gestores de interés y los funcionarios (legisladores funcionarios de la Administración Pública).
2. Garantizar la igualdad y la transparencia en el ejercicio del derecho de peticionar ante las autoridades.
3. La participación de más grupos en la formación de la decisión pública a través del aporte de los distintos sectores, fortaleciéndose el debate público previo a la toma de decisiones.
4. Extender el conocimiento de los funcionarios y legisladores acerca de las temáticas sobre las que deban decidir, facilitándoles el acceso a las diversas opiniones, información y posiciones existentes al respecto.
5. Transparentar las acciones de los funcionarios públicos.

B) Publicidad de la gestión de intereses (Lobby)

Este marco normativo apunta a poner fin a prácticas clandestinas y a transparentar la actividad legítima de peticionar en el ámbito público por los intereses de los privados. Este proyecto no significa el fin de la corrupción, pero sí permite un mayor control y publicidad del accionar de los grandes grupos de intereses que gestionan ante instituciones públicas fines sectoriales, generándose con la clandestinidad de esta práctica un ámbito propicia para la corrupción.

Se fundamenta en ciertas necesidades:

- Necesidad de regular la actividad
- Objeto y ámbito de aplicación
- Definiciones: gestión y gestor de intereses
- Exclusiones
- Autoridad de aplicación



VALORES, PRINCIPIOS Y NORMAS

Estructura de los órganos de Control de Gobierno

Lucha contra la Corrupción

- Funciones de la autoridad de aplicación
- Organismos de contralor
- Funciones de los organismos de contralor
- Registro: creación; inscripción; contenido y funciones; pluralidad de registros; extinción de la representación
- Gestor de Intereses: obligaciones y funciones; derechos; requisitos para ejercer la actividad
- Incompatibilidades para ejercer la actividad de gestión de intereses.
- Informes de los gestores de intereses
- Informes de funcionarios y legisladores
- Deber de informar
- Acceso público a la información
- Confidencialidad
- Prohibiciones
- Reglamentación y procedimientos
- Incumplimientos y sanciones
- Gastos y recursos económicos
- Terminología

C) Acceso a la información

Acceder a la información en poder del Estado no es una concesión de los gobernantes sino un derecho fundamental de los ciudadanos y, como tal, no puede quedar librado a la buena voluntad o arbitrio del funcionario o juez de turno. Por lo tanto, la práctica de este derecho debe ser regulada, promovida, difundida y, fundamentalmente, monitoreada por la sociedad.

El libre acceso a la información pública es un requisito indispensable para que la ciudadanía pueda ejercer el control de las acciones de gobierno.

Por ende, es una obligación ineludible del Estado poner a disposición de la sociedad los mecanismos institucionales necesarios para facilitar el pleno ejercicio del derecho a la información, con los objetivos de:

- Necesidad de una Ley de Acceso a la Información en la República Argentina.
- Quiénes pueden solicitar y recibir información del Estado y quiénes deben brindarla.
- Información disponible
- Excepciones (causales por las cuales el Estado puede negarse a brindar la información requerida).
- Procedimiento para acceder a la información.
- Denegatoria o falta de respuesta por parte del Estado y recursos.
- Arancelamiento.
- Fortalezas y debilidades del Estado para la eventual puesta en práctica de una ley de acceso a la información.
- Funcionarios responsables de brindar la información.
- Superposición y/o incompatibilidades entre los organismos públicos respecto de los sistemas de almacenamiento y administración de la información.



VALORES, PRINCIPIOS Y NORMAS

Estructura de los órganos de Control de Gobierno

Lucha contra la Corrupción

En una sociedad que viene de padecer una gravísima crisis social, política y económica, como es el caso de la Argentina, resulta imprescindible construir alianzas entre la sociedad civil, el sector privado y el sector público, que permitan acordar políticas de Estado de largo plazo y restablecer los dañados lazos de confianza mutua.

El procedimiento de EPN permite, a través de la participación ciudadana, mejorar la calidad técnica y la legitimidad de la decisión final, tendiendo puentes y articulando la comunicación entre todos los sectores sociales.

En el caso de los procedimientos de EPN desarrollados por la Oficina Anticorrupción, nunca se hubieran logrado los excelentes resultados alcanzados sin la activa participación y el apoyo, a lo largo de todo el proceso, de diversos actores sociales, en particular de prestigiosas Organizaciones No Gubernamentales.

En efecto, tanto en la redacción de los proyectos como en su impulso legislativo, la OA trabajó de modo conjunto con numerosas ONG, en lo que consideramos una exitosa experiencia de cooperación entre el sector público y la sociedad civil.

Entre las Organizaciones de la Sociedad Civil e instituciones académicas que han trabajado activamente en los procedimientos de EPN llevados a cabo hasta el momento e impulsan los proyectos normativos derivados de este mecanismo consultivo, quisiéramos mencionar muy especialmente, entre otras, a: Poder Ciudadano; Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC); Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS); Asociación por los Derechos Civiles (ADC); Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN); Foro Social para la Transparencia; Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP); Compromiso Ciudadano; Asociación Conciencia; Asociación Periodistas; Fundación Cambio Democrático.

Los proyectos han sido asimismo impulsados institucionalmente en diversos ámbitos multi-sectoriales, entre los que se destacan: Consejo de Seguimiento de las Acciones para la Reforma Política del Acuerdo Federal; Mesa Ampliada del Diálogo Argentino; Mesa Sectorial de Reforma Política del Diálogo Argentino; Leyes de Mayo impulsadas por el Cabildo Abierto Ciudadano (organizaciones integrantes del Foro Social para la Transparencia); Coloquio Anual FARN 2002 (con la participación de 300 organizaciones de base); Grupo Vox Populi; Grupo Acción (organizaciones académicas, empresarias y especializadas en políticas públicas); Grupo de Directores Ejecutivos de Organizaciones de la Sociedad Civil.

Pero la necesidad de coaliciones no se circunscribe al ámbito nacional.

En efecto, las alianzas con actores internacionales resultan clave para coadyuvar a la inclusión e impulso de temas en la agenda pública. En este sentido, se han establecido promisorios vínculos de cooperación y trabajo conjunto, entre otros, con la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de los Estados Americanos; The British Council; The Inter-American Dialogue; las ONG y Transparency International y la Fundación Konrad Adenauer.



VALORES, PRINCIPIOS Y NORMAS

Estructura de los órganos de Control de Gobierno

Lucha contra la Corrupción

D) Un Estado optimizado

La privatización se ha ido adelantando en muchos de los países. Algunas personas creen que esto reducirá la corrupción.

Por otro lado, con el objeto de institucionalizar el procedimiento de EPN y tornarlo un recurso habitual en la administración pública, la OA presentó en los comienzos de su gestión, en marzo del año 2000, un proyecto de Decreto presidencial para la creación del *Programa de Elaboración Participada de Normas*, así como un reglamento de este instituto. Este proyecto fue considerado por sucesivas administraciones (recordemos los numerosos cambios ocurridos en la Argentina entre los años 2001-2003), y recientemente, gracias al oportuno Decreto 1172 de diciembre del año 2003, este mecanismo de participación ciudadana ya es una realidad en la Administración Pública Nacional.

E) Democracia

La democracia por sí misma, aunque bienvenida por muchas razones, no es ninguna panacea contra la corrupción. Hoy, en América Latina se ha generalizado la angustia de comprobar que la democracia no sólo no es inmune a la corrupción, sino que puede convivir fraternalmente con ella. Por ejemplo, Bolivia ha logrado avances importantes en institucionalización y profundización democrática. No obstante, la población no percibe avances y pierde confianza en sus representantes debido a la corrupción. El progreso en la lucha contra la corrupción vendrá de un proceso integral y gradual con liderazgo concentrado.

F) Un Gobierno orientado al desempeño

Debe enfatizarse el mejoramiento de los incentivos para los servidores públicos conjuntamente con una mayor responsabilidad, limitación de la discreción oficial, y una estrategia comenzando con las áreas más vulnerables a la corrupción. Los funcionarios públicos también deberán declarar sus "bienes y rentas". Se impondrán sanciones más severas a aquellos que ofrezcan o reciban sobornos. Los trámites burocráticos serán simplificados y ampliamente difundidos. Estos son algunos pasos que parecieran ser ambiciosos con resultados sistemáticos en contra de la corrupción, fundados en incentivos al buen desempeño incluyendo la honestidad.

G) Red Informática

Del análisis de las normas internacionales surgen varias cuestiones prácticas. La más concreta fue la de propiciar la creación de una "red anti-corrupción" usando la tecnología de Internet.

La idea es crear un site que permita a los miembros del foro interactuar. Pero mucho más que eso: este site pudiera ser un reclutador activo de instituciones e individuos interesados en la lucha contra la corrupción. Algunos participantes serían funcio-



VALORES, PRINCIPIOS Y NORMAS

Estructura de los órganos de Control de Gobierno

Lucha contra la Corrupción

narios de gobierno. Otros serían estudiantes, activistas, hombres de negocios y ciudadanos comunes. El site sería manejado por el CLAD¹⁷

H) Transmisión de experiencias

Otra idea implica una experiencia de aprendizaje aún más práctica, mediante la cual los participantes de la región compartirían sus actividades de anti-corrupción y se ayudarían unos a otros en este proceso. Las experiencias podrían ser compartidas y desarrolladas nuevamente. Existe interés en aplicar programas prácticos a nivel municipal, con el fin de que funcionarios municipales examinen las mejores prácticas y trabajos en el desarrollo de estrategias anti-corrupción.

I) Control de gestión

Una tercera idea es emprender evaluaciones más rigurosas de los problemas y sus soluciones. Por ejemplo, Colombia está adelantando un número de estudios importantes sobre los efectos de los sistemas corruptos y de las varias maneras de hacer tales sistemas menos corruptos. Sería interesante conocer los beneficios y costos de la idea mexicana sobre la responsabilidad social, las iniciativas de República Dominicana y Nicaragua, en los diferentes esfuerzos que se evalúan en la región en materia de códigos de conducta y moral. Sin un cuidadoso e independiente seguimiento, es frecuente dejar indocumentados los aciertos, lo cual nos lleva a tener poco peso o poco poder persuasivo en el contexto político.

J) Accountability¹⁸

El *accountability* no puede ser recompensado si no puede ser medido. Esto implica muchas formas de accountability y evaluación. Algunas son las auditorías sistemáticas tanto de la información que entra como de la que sale, inspecciones al azar, la participación ciudadana. Varios países han iniciado acciones interesantes en esta materia.

Por ejemplo, México cuenta con un programa interesante de inspecciones móviles, al azar de la prestación de los servicios públicos, conocido como el *usuario itinerante*. Mediante investigaciones no anunciadas, los inspectores observan como son manejados los servicios. También controlan el proceso de desregulación y la simplificación administrativa además de coadyuvar a la prevención, control y combate de los actos de corrupción.

¹⁷ El CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo) creó la Red de Instituciones de Combate a la Corrupción y Rescate de la Ética Pública (RICOREP), que actualmente está integrada por 45 instituciones de América Latina y Europa y personalidades vinculadas con el estudio académico sobre el tema. Estas instituciones e individuos mantienen un activo intercambio de comunicaciones, documentos y experiencias referidos al combate a la corrupción y el rescate de la ética pública a través de un boletín electrónico y una página en el website del CLAD. La RICOREP viene desarrollando además algunos proyectos orientados a potenciar el conocimiento recíproco sobre esta temática y se aspira a que a la misma puedan integrarse otras instituciones y personas con interés sobre estos tópicos

¹⁸ Fuente: "GAO Core Values" - Accountability, Integrity, Reliability. GAO it's an organization to support the Congress in meeting its Constitutional responsibilities and to help improve the performance and ensure the accountability of the federal government for the benefit of the American people.



VALORES, PRINCIPIOS Y NORMAS

Estructura de los órganos de Control de Gobierno

Lucha contra la Corrupción

Chile cita como una iniciativa administrativa importante contra la corrupción, la creación del Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno. Este consejo se ha constituido en una especie de cerebro para realizar auditorías internas y preparar los documentos doctrinarios y técnicos que guían el proceso a través del gobierno

Argentina, con el documento "Transparencia y Tecnologías de Gestión"¹⁹ plasma ideas útiles para mejorar los sistemas de control. El documento también señala que una de las iniciativas más interesantes (resultados-basados en la evaluación) ha arrojado resultados decepcionantes.

Con algunas excepciones, las reformas de incentivos no funcionaron: la conducta exhibida por el aparato burocrático parece haber tendido frecuentemente a cumplir con los requisitos formales para apropiarse de los eventuales incentivos, sin modificar significativamente las actitudes, las conductas y los desempeños sustanciales.

La sociedad civil ha ido creciendo con más voz en su oposición a la corrupción que la prensa. Una alianza entre los grupos publico-privado-ONG, ha intentado elevar el nivel de concientización en contra de la corrupción más allá de los límites políticos e institucionales.

La Oficina tiene la tarea de prevenir la corrupción en el área judicial, y el Estado tiene nuevos programas que incentivan la participación popular contra la corrupción.

Para evitar el lavado de dinero y que el proceso de privatización esté viciado por la corrupción, se han promulgado nuevas leyes que clarifican las sanciones.

Muchos países estarían interesados en conocer más sobre el programa mexicano de "Contraloría Social". Iniciado en 1991 y fortalecido en 1995, son los comités cívicos quienes tienen ahora la responsabilidad de revisar el desarrollo de los programas y proyectos públicos. De 1995 a 1998 se han establecido más de ocho mil Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia. Estos comités vigilan todos los trabajos públicos que lleva a cabo el Estado o se realizan con fondos federales en las 122 municipalidades del Estado de México. Sus acciones se han ido ampliando hasta incluir los subsidios al fertilizante, mantenimiento de canales de irrigación, electrificación y el equipamiento de las escuelas. Estos comités tenían un beneficio impredecible. En las elecciones locales de 1996, de los candidatos de diversos partidos, 244 habían sido controladores sociales

No está claro si los resultados de la contraloría social están vinculados con el mejoramiento de los incentivos (incluyendo las sanciones, en caso de necesidad) para los servidores públicos y los ciudadanos.

Uruguay ha aprobado una ley que permite una amplia participación pública. *"...la participación ciudadana es una de las mejores armas para combatir la corrupción, nuestra ley incorpora distintas herramientas que permiten a la ciudadanía participar en la lucha generando instancias de control social"*, pero los detalles son vagos.

Hay una variedad de maneras para alentar al público a denunciar actos de corrupción. En Venezuela, un acuerdo con el servicio postal ha conducido a establecer

¹⁹ Gorostiaga, Angel R. (y comentaristas): "Transparencia en la gestión de gobierno: el rol de las cuentas públicas", Buenos Aires, CITA/OEA, 1996



VALORES, PRINCIPIOS Y NORMAS

Estructura de los órganos de Control de Gobierno

Lucha contra la Corrupción

buzones anti-corrupción. Los ciudadanos pueden acudir a la oficina postal más cercana a su centro de trabajo o domicilio para realizar denuncias sobre hechos de corrupción.

Desdichadamente, la experiencia en otros países ha demostrado que las denuncias son a menudo falsas, maliciosas o calumniosas. Una pregunta clave es: ¿Qué hace el gobierno una vez que recibe las denuncias de distintas clases y de diferentes fuentes?

Panamá ha creado una oficina para recibir las quejas públicas sobre corrupción. También ha creado un Diálogo Nacional para la Participación Ciudadana en la Lucha Contra la Corrupción con carácter público-privado. Con el apoyo de las Naciones Unidas, esta iniciativa involucra a la Procuraduría General de la Nación, la Procuraduría de la Administración, la Contraloría y el capítulo panameño de Transparencia Internacional (organización no gubernamental).

Así, es de esperar que este foro multinacional dé lugar a la creación de una red anti-corrupción, que también catalice un número de propuestas para estudiar y elaborar estrategias anti-corrupción y por un cuidadoso estudio y evaluación de las muchas iniciativas que se adelantan en la región en esta materia.

Con estos pasos, podemos suponer que en una década, cuando otro grupo de nuevos presidentes latinoamericanos tomen posesión de sus cargos, conoceremos mucho más sobre las clases de iniciativas que los presidentes pudieran considerar cuando ellos también le declaren la guerra a la corrupción.



VALORES, PRINCIPIOS Y NORMAS

Estructura de los órganos de Control de Gobierno

Lucha contra la Corrupción

VIII.- CONCLUSIONES

Luego de este análisis de los aspectos fácticos, normativos y la valoración sobre la creciente propagación de la corrupción en algunos ámbitos públicos, cabe reflexionar sobre qué mecanismos jurídicos se deben implementar para que la misma sea combatida frontalmente, así como también cabe considerar a qué consecuencias políticas conduce la aceptación de la corrupción como parte de la cultura de cualquier nación, socavando los principios democráticos básicos para su desarrollo.

Al respecto, es fácil detectar que existe en los regímenes democráticos un sistema de controles que contrapesa el poder del Estado con los derechos de los ciudadanos.

Todos las competencias que ejercitan cada uno de los organismos de control mencionados suelen coincidir al menos parcialmente, entre sí.

Entonces, cabe formularse la siguiente pregunta: ¿Por qué siguen existiendo hechos corruptos?, ¿Nunca pueden desaparecer?

La respuesta puede no coincidir con cada uno de nosotros, y hacer más bien a la propia naturaleza del grupo social, que a pesar de sus ingentes esfuerzos en combatir el delito no lo ha podido erradicar, a pesar de mejorar sus sistemas de lucha.

Los órganos de control son cámaras de fotos que elaboran sobre determinados hechos un esbozo de origen, marcado por su propia competencia.

Lamentablemente no existe un órgano central que reúna todos los informes elaborados por los organismos descriptos y configure su competencia con un diseño de conductas irregulares proyectadas, que solamente recopile información, cruce la expuesta y elabore tareas de diseño que permita hacer una radiografía móvil de la función analizada.

De esta manera, los organismos de control deberán centrar sus esfuerzos en conseguir la detección de los hechos corruptos y girar sus informes al concentrador de controles para su cruzamiento.

Con este método se podrán eliminar controles pero no competencias, las que quedaran dibujadas en el mapa de la organización administrativa por un organismo concentrador único, responsable de adecuar continuamente la reforma del estado, según sus eficiencias y sus ineficiencias.

Creo que es necesario un órgano, con competencia concentradora de los resultados de dichas funciones, para que diagrame funcionalmente esta información, y que constituya cabeza de los nuevos sistemas que caractericen las reformas del Estado, que cada vez lucen mas por la creación de nuevos organismos que por la depuración de las funciones de los existentes, y sea un elemento regenerativo de nuevas competencias y crítico, en cuanto a su eficiencia, de los sistemas de control.

Ello debe ir acompañado de las medidas necesarias que deben tomarse en el ámbito del derecho administrativo y la administración pública en general para desterrar las consecuencias que necesariamente trae aparejada la carencia de mecanismos claros y suficientes, que superen las formas corruptas enquistadas en la función pública.

En términos generales el derecho administrativo regula el funcionamiento de la administración pública, las relaciones del Estado con sus funcionarios y el proceso de toma de decisiones mediante las cuales se efectiviza la actividad de la administración,



VALORES, PRINCIPIOS Y NORMAS

Estructura de los órganos de Control de Gobierno

Lucha contra la Corrupción

regulando la revisión de las decisiones tanto locales como las de la Administración Central. Como sabemos, la posibilidad de la revisión administrativa y judicial de los actos administrativos constituye la garantía de legalidad y transparencia en la actuación de la administración.

En cuanto a ese proceso de revisión las preguntas básicas son: ¿Cuál es la facultad o discreción que le ha conferido la ley al funcionario público?, ¿Hubo abuso de poder en la toma de decisiones o el poder fue ejercido en contra de la ley?

Existen ciertos principios que deben ser considerados para asegurar que estas preguntas tengan una respuesta adecuada al marco legal vigente y para asegurar un proceso confiable y transparente. Entre ellos, la regulación de las facultades discrecionales, el derecho a ser escuchado, el acceso a la información, la necesaria motivación de los actos administrativos.

Una buena administración pública no sólo debe regirse por el derecho sino que debe ser responsable (accountable). Los funcionarios públicos deben tener la obligación de explicar los motivos de sus acciones. Este último requisito es la base de un buen gobierno. Si no motivan sus actos, las decisiones se vuelven más difíciles de impugnar. Cuando se explican los motivos y cuando esto es una obligación, el asunto en controversia es claro y el tribunal puede examinar esos motivos para juzgar su base legal.

Recordando a Klitgaard, la corrupción se desarrolla cuando existe un nivel de arbitrariedad en la toma de decisiones y cuando no existe responsabilidad. La autoridad administrativa debería respetar al ejercer principalmente las facultades discrecionales: Actuar solamente dentro de los límites de tales facultades.

- Ser imparcial y objetiva, tomando los hechos relevantes en un caso particular.
- Respetar el principio de igualdad al aplicar la ley, evitando la discriminación.
- Mantener el equilibrio necesario entre cualquier efecto adverso que pueda tener la decisión sobre los derechos, libertades o intereses de las personas y el objeto que persigue.
- Tomar las decisiones dentro de un plazo razonable teniendo en consideración todos los hechos que intervienen en el caso.
- Aplicar constantemente los principios generales administrativos sin dejar de contemplar las circunstancias particulares de cada caso.

Es sabido que en la actividad administrativa se hace necesario neutralizar su accionar con el control ciudadano, a través de un mayor acceso a las actuaciones y documentación sobre el accionar de los funcionarios, sin perjuicio del empleo de métodos y sistemas en determinadas cuestiones que así lo permitan como las audiencias públicas en el caso de los servicios públicos, o la consulta a las organizaciones intermedias, sobre todo consultando los intereses contrapuestos y haciendo mérito de lo que los mismos sostengan.

Los gobiernos no desean seguir siendo cómplices de la corrupción. Sus violentas pero a veces comprensibles agitaciones en la exhortación y el predicamento, en los llamados a nuevas normas éticas o recobrar las existentes en la maravillosa expresión, "el rescate y la formación de valores".



VALORES, PRINCIPIOS Y NORMAS

Estructura de los órganos de Control de Gobierno

Lucha contra la Corrupción

Como ha sucedido por años, los latinoamericanos han sido buenos en la exhortación y el predicamento, en expresar y discutir alternativas de visiones holísticas de la degradación cultural y el mejoramiento y aunque es doloroso admitirlo, esto ha conducido a tener muy poco progreso en contra de los problemas tales como la corrupción.

En cualquier caso, la retórica es bastante universal y ahora la tarea es aprender sobre las medidas prácticas que puedan reducir la impunidad, consolidar las instituciones, realzar la responsabilidad sin crear costos excesivos ni burocracia y crear mejores incentivos para servir al público y controlar la corrupción.

Los hombres, decía Madison, no son ángeles, y menos los hombres políticos. Cuando las instituciones fallan, el ánimo oligárquico de un grupo, por pequeño que sea, concluye doblegando la conciencia del bien común que debe inspirar a los cuerpos legislativos.

De allí hay un paso para que paguen justos por pecadores y el desprecio ciudadano abarque, sin discriminación alguna, todo el conjunto del sistema representativo.



VALORES, PRINCIPIOS Y NORMAS

Estructura de los órganos de Control de Gobierno

Lucha contra la Corrupción



- 10ma. Conferencia Internacional Anticorrupción - <http://www.10iacc.org/>
- FACULTADES DE DERECHO DE TODO EL MUNDO
<http://www.geocities.com/~ambitojuridico/gmfdwelc.html>
- Gobierno de Colombia: De Frente al País Programa presidencial de lucha contra la corrupción - <http://www.anticorrupcion.gov.co>
- Gobierno de los EEUU: National White Collar Crime Center
<http://www.nw3c.org/>
- Gobierno de los EEUU: Oficina de Etica - <http://www.usoge.gov/>
- Gobierno del Reino Unido: Department for International Development Committee (IDC) - <http://www.oneworld.org/dfid/whitepaper/main.htm>
- Gobierno de Uruguay: Junta Asesora en Materia Económico Financiera del Estado <http://www.jasesora.gub.uy/>
- Gobierno de Perú: Contraloría General de la República
<http://www.ekeko.rcp.net.pe/CONTRALORIA/>
- Gobierno de los EEUU: Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN)
<http://www.treas.gov/fincen/>
- Transparencia Internacional: Centro de Información CORIS
<http://www.transparency.org/coris/>
- Transparencia Internacional - <http://www.transparency.org/>
- Transnational Crime and Corruption Center - <http://www.american.edu/traccc/>
- Procuracion del Tesoro - <http://www.ptn.gov.ar/principal.htm>
- OECD: Lucha contra la Corrupción
<http://www1.oecd.org/subject/bribery/activities/>
- Lavado de Dinero - <http://www.lavadodinero.com/>
- Gobierno Electrónico.ar - <http://servicio.sfp.gov.ar/>
- Gobierno de Alemania: Berlin (land) - <http://www.datenschutz-berlin.de/>
- Gobierno de Bolivia: Contraloría General de la República -
<http://www.cgr.gov.bo>
- Gobierno de Brasil: Ministério da Fazenda, Planejamento das Acoes de Auditoria Governamental - <http://www.sfc.fazenda.gov.br/>
- Gobierno de Chile: Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública - <http://www.modernizacion.cl/>
- Gobierno de Holanda: De Nationale Ombudsman - <http://www.ombudsman.nl/>
- Gobierno de Israel: State Comptroller and Ombudsman -
<http://www.mevaker.gov.il/>
- Gobierno de Perú: Contraloría General de la República -
<http://www.ekeko.rcp.net.pe/CONTRALORIA/>