

**60° CONFERENCIA INTERNACIONAL DE AUDITORIA
INTERNA
BUENOS AIRES – ARGENTINA, 24-27 DE JUNIO, 2001**

**EL USO DE LA INFORMÁTICA PARA MEJORAR EL CONTROL Y LA
TRANSPARENCIA**

**EL SISTEMA DE DECLARACIONES JURADAS PATRIMONIALES DE
LA ARGENTINA**

Roberto de Michele
Director de Planificación de Políticas de Transparencia
Oficina Anticorrupción
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
República Argentina
rdemiche@jus.gov.ar

1. INTRODUCCIÓN

Esta presentación tiene como objeto exponer acerca del sistema de declaraciones juradas patrimoniales para funcionarios públicos vigente en la República Argentina. Intentaré demostrar que un sistema más eficiente para administrar este recurso favorece la participación ciudadana, incrementa la transparencia y mejora la capacidad de control sobre el sector público.

También señalaré cuales son las dificultades que subsisten, qué problemas restan por resolver e intentaré enmarcar este tema en la cuestión general del problema de los conflictos de interés en el sector público.

Los sistemas de declaraciones juradas sirven para dos propósitos centrales. El primero, monitorear la evolución patrimonial de los funcionarios públicos. La segunda es detectar y prevenir situaciones potenciales de conflictos de intereses entre los servidores públicos y el sector privado¹.

Es aquí necesario realizar una primera distinción conceptual entre incompatibilidades y conflictos de intereses, que no siempre ha sido reconocida, al menos en el plano local. Las incompatibilidades son aquellas situaciones en las cuales se establecen limitaciones a la acumulación de cargos o empleos, ya sea dentro del sector público, así como entre el sector público y privado. El término también se utiliza para ciertas definiciones normativas, generalmente conocidas como inhabilidades. Las inhabilidades son un límite para la designación de una persona en un cargo. Los ejemplos más conocidos son los de las condenas o sanciones que descalifican a priori a los potenciales candidatos a ocupar una posición laboral.

El concepto de conflictos de interés es un más elusivo. En general se entiende como aquella situación en la cual la capacidad de decisión del funcionario público no goza de los rasgos de imparcialidad, neutralidad y objetividad mínimos frente a los intereses que debe administrar. Más específicamente se supone que tal situación se presenta cuando de su capacidad decisoria – definida por las reglas de competencia del cargo - se desprende un beneficio indebido que se verá reflejado de manera positiva en su patrimonio o en el de su círculo familiar inmediatos².

En general la práctica de resolver cuestiones de conflictos de intereses se encuentra relativamente desarrollada en algunas prácticas profesionales. Tal es el caso de los abogados que no pueden aceptar clientes que pudieran tener posibles intereses encontrados. Existen situaciones análogas en el campo de la auditoría y la contabilidad. Sin embargo en el sector público, y este es el caso de la República Argentina, no existe una práctica extendida de tomar en cuenta este tema, prevenirlo y corregirlo.

¹ Los sistemas de declaraciones juradas pueden servir otros propósitos, tales como controlar donaciones y contribuciones políticas o regalos indebidos a funcionarios.

² La Oficina Anticorrupción a emitido una serie de resoluciones en casos de conflictos de interés. La resolución del llamado caso “Aguiar” contiene una parte significativa de los problemas aquí señalados.

En alguna medida, el sistema de declaraciones juradas vigente intenta resolver este déficit. Conviene aclarar que esta cuestión no será resuelta por la mera existencia de un conjunto de leyes. La adecuada implementación de una política de prevención de los conflictos de intereses depende de la posibilidad de extender en el tiempo una práctica que permita establecer patrones generales respecto de qué situaciones son aceptables y cuales deben evitarse o corregirse.

2. EL SISTEMA DE DECLARACIONES JURADAS

La República Argentina contaba con un sistema de declaraciones juradas de funcionarios públicos. El sistema estableció la obligación de reportar al iniciar y finalizar la gestión acerca del patrimonio, situación financiera y antecedentes. Sin embargo, esta información estaba restringida al público y prácticamente no era objeto de revisión alguna. Podía ser solicitada por un juez en una causa. No se registran durante la vigencia este régimen antecedentes significativos de que tales medidas se tomaran como práctica³.

La primera reforma a este sistema fue introducida por el decreto N° 41 del año 1999. Esta regulación definió un nuevo sistema de declaraciones juradas patrimoniales y e introdujo el principio de publicidad y acceso a la información (con restricciones) para el público. Si bien esto constituyó un avance positivo dos obstáculos principales impedían que el sistema brindara resultados aceptables

El primero, de impacto externo, es que limitaba el acceso a los ciudadanos a la información. No definía un procedimiento “amigable” para los interesados en acceder a dicha información. De hecho, durante la vigencia de este sistema sólo se autorizaron un número muy limitado de consultas: trece pedidos fueron contestados de manera positiva.

El segundo, de impacto interno, afectaba la administración del propio sistema, limitando considerablemente las posibilidades de utilizar la información existente como una fuente para detectar situaciones de enriquecimiento ilícito o e conflictos de intereses. El problema básico consistía el decreto 41/99 requería que las declaraciones juradas de los funcionarios públicos tuviera un soporte papel.

Este hecho generó el virtual bloqueo del sistema. Dados los requerimientos de información de la declaración, un funcionario tipo debía completar un promedio de 25 fojas (incluido el cónyuge y los hijos menores no emancipados). Este volumen, multiplicado por un universo originalmente estimado en más de 30.000 funcionarios generó una verdadera avalancha de documentación imposible de controlar siquiera de manera formal y cuya sola administración implicaba costos muy significativos.⁴

El sistema debía emplear un gran número de personas simplemente para verificar que los funcionarios hayan completado cada uno de los casilleros, antes de realizar un análisis de

³ Las principales normas en la materia fueron los decretos 7843/53, 1677/54, 13659/57, 4649/63 y 1639/89. Finalmente el decreto 494/95 confirmaba en su artículo 11° el carácter secreto de esta información.

⁴ Como referencia, el sistema del ejecutivo norteamericano administra un universo total de 20.000 funcionarios, de manera totalmente descentralizada.

fondo. Si existían omisiones, aun involuntarias, los formularios debían ser devueltos al funcionario para ser correctamente completados. Un costo estimado de \$ 70 era necesario por cada declaración sólo para su procesamiento formal. Este costo se estimó a partir del promedio de horas de trabajo requeridas por el personal responsable del procesamiento formal de los formularios, sin realizar tareas de análisis sustantivo. De hecho, nunca se contó siquiera con la cantidad de personal necesario para ejecutar esta actividad.

La Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia de la Oficina Anticorrupción enfrentó estos problemas mediante la utilización de tecnología informática.⁵ ¿Cuáles fueron los presupuestos básicos de esta estrategia?

En primer lugar, el sistema de declaraciones juradas del decreto 41/99 y de la ley 25.188 que lo sucedió fue creado a partir del molde de administraciones más desarrolladas y eficientes⁶. Los méritos y resultados del modelo original están seguramente asociados a factores extra normativos, claramente ausentes en nuestro contexto que facilitan su funcionamiento: la calidad de la administración en general, capacidad tecnológica, sistema que permiten la efectiva descentralización, tradición de cumplimiento de obligaciones asociadas (como las tributarias), etc.

La transferencia de estos modelos a contextos administrativos diferentes (¿menos eficientes?) probablemente produzcan fallas significativas en su funcionamiento. Tal situación se produce cuando se asignan nuevas responsabilidades a las burocracias sin los recursos logísticos y presupuestarios adecuados o sin evaluar si estas tienen las cualidades técnicas requeridas para administrar nuevos sistemas complejos. Es habitual que estos factores no sean debidamente considerados y tal vez sirvan como una primera explicación del por qué en muchos de nuestros países tenemos tantas buenas leyes que no se cumplen. O visto de otro modo, explica él por qué de la baja eficiencia y la pérdida de confianza general en el sector público.⁷

En segundo lugar, el sistema tendría que afrontar el problema de la descentralización territorial de los funcionarios obligados, como en el caso de la Administración Federal de Ingresos Públicos, el Servicio Exterior y las Fuerzas Armadas. Con el sistema papel, estas unidades incurrieran en costos y demoras significativas por el simple traslado de la información. Más aun, si los formularios tenían errores formales debían ser reenviados incrementando los costos y las demoras. De más está decir que este proceso agregaba muy poco valor.

⁵ Para la época en la Oficina Anticorrupción inició este proceso, el Congreso aprobó la Ley de Ética en la Función Pública N° 25.188, que regula los deberes de los funcionarios en la materia y convirtió en ley la mayor parte de las disposiciones del decreto 41/99, manteniendo el sistema papel para las declaraciones juradas.

⁶ El sistema argentino sigue el modelo de la legislación de los Estados Unidos de América. Ver el debate parlamentario de la Ley 25.188. Imprenta del Congreso, Argentina.

⁷ Una referencia útil en este punto es el trabajo "Getting the Boring Bits Right First: Capacity Building for Anti-Corruption Agencies, de Alan Doig, para el Center for Fraud and Management Studies, Liverpool Business School. Doig sugiere que éxito de las Oficinas Anticorrupción depende fuertemente del contexto en donde se implementan estas políticas, sugiriendo evaluar con detenimiento las condiciones del contexto antes de adoptar modelos que pueden haber resultados positivos en otros países.

En tercer lugar, el sistema propuesto debía intentar un balance adecuado entre dos valores potencialmente conflictivos que subyacen en este tema. Por un lado, los principios de la transparencia y el acceso a la información son reconocidos como efectivos en la prevención de la corrupción. Estos principios favorecen políticas de apertura o “disclosure”.

Por otro lado, es necesario preservar el principio de la privacidad, el cual actúa como un escudo protector para las personas, se encuentren o no al servicio de la administración pública. A veces las leyes, como en el caso de la Argentina, requiere información a los funcionarios que los coloca en una situación desigual que la del ciudadano común, poniéndolos en situación de mayor exposición. Si bien hay razones para justificar este tratamiento disímil, el problema central radica en que a veces esta información no tiene una relevancia práctica para determinar una situación de enriquecimiento ilícito o de conflictos de intereses. Este tipo de requerimiento puede generar desconfianza en los funcionarios públicos, quienes de otro modo tendrían una mayor disposición a colaborar⁸.

En cuarto lugar, el nuevo sistema debía remarcar la importancia de contar con información que pudiera ser utilizada para determinar situaciones de conflicto de interés. Este tema no ha sido debidamente considerado como un componente de la prevención de situaciones irregulares. No existían en el sector público argentino precedentes significativos en el control de estas situaciones. Habitualmente se ha considerado esta cuestión bajo la óptica de comportamientos criminales, a partir de la figura de negociaciones incompatible, donde tampoco existía jurisprudencia⁹.

Junto con la capacidad de ofrecer información acerca de conflictos de interés, el sistema debía además facilitar la detección de situaciones de incompatibilidades o de acumulación de cargos.¹⁰

Quinto, el sistema propuesto debía balancear el peso del principio de privacidad con el de publicidad, abriendo un espacio para que la ciudadanía pudieran actuar como un agente de monitoreo. Este requirió diseñar mecanismos sencillos y eficaces de consulta de declaraciones juradas, manteniendo las restricciones que establece la ley.

En lo que respecta a la definición de la tecnología, debimos evitar dos extremos. El primero diseñar un sistema demasiado sofisticado para las condiciones tecnológicas de las más de 150 unidades de la administración donde se encuentran distribuidos los más de 25.000 funcionarios obligados. Por otro lado, proponer un sistema demasiado pobre para capturar información relevante para el análisis, sin dejar de cumplir con los requisitos de la ley.

Finalmente se tomó la decisión de hacer que el nuevo sistema informatizado de declaraciones juradas fuera obligatorio, a fin de evitar la subsistencia del sistema papel. En

⁸ No hay evidencia que contar con información tal como el número de una tarjeta de crédito sea un elemento crítico para determinar un enriquecimiento ilícito.

⁹ Ver al respecto María Florencia Hegglin “La figura de negociaciones incompatibles en la Jurisprudencia de la Capital Federal”, Nueva Doctrina Penal, 2000/A, página 236, Editorial del Puerto, Buenos Aires.

¹⁰ Las leyes locales no son un buen ejemplo en la materia. Existe una prohibición general y múltiples excepciones. La Oficina Anticorrupción esta trabajando en un esquema de desregulación y redefinición de obligaciones a fin de evitar las contradicciones, indeterminaciones y conflictos que existen en la actualidad.

los hechos, el sistema informatizado produce una versión papel de la declaración, en formato sintético que preserva el requerimiento de la ley de que exista un “documento”.

3. CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL NUEVO SISTEMA

A fin de resolver los problemas planteados la Oficina Anticorrupción diseñó e implementó un nuevo sistema de declaraciones juradas utilizando un software para completar el formulario. El programa fue definido luego de realizar un estudio evaluatorio de la capacidad tecnológica de las más de 150 distintas reparticiones en donde los funcionarios deben cumplir con este mandato. Estas dependencias varían significativamente en tamaño, capacidad tecnológica y nivel de descentralización. El sistema puede ser obtenido de la red informática o aplicado desde un disco compacto.¹¹

Una vez que se completa la declaración utilizando el aplicativo informático el programa genera un “documento seguro” que es transmitido a través de Internet a un servidor en la Oficina Anticorrupción. La transmisión no puede efectuarse a menos que se hayan completado todos los datos requeridos por el formulario, evitando de este modo el alto número de rechazos por omisiones propias del sistema papel. Una vez que el usuario envía el documento, obtiene un certificado papel del sistema de que éste ha sido transmitido, además de una copia impresa de la información enviada.

A fin de proteger la privacidad de los datos, el sistema solo transmite por Internet la información “pública” del formulario, reservando la denominada privada (con datos sensibles, tales como domicilio, número de tarjetas de créditos y otros) a una impresión automática del sistema para que funcionario la consigne en un sobre cerrado. El sistema de transmisión opera sobre requerimientos de seguridad que aplican en transacciones de mucha mayor sensibilidad.¹²

Para evitar errores, el programa está diseñado para operar solo en caso que la información esté completa, lo cual ha generado una drástica disminución en el rechazo por error u omisión. A la vez esto ha generado un significativo incremento en la consistencia e integridad de la información proporcionado por los funcionarios.

El nuevo sistema básicamente eliminó la necesidad de imprimir y distribuir formularios. Dado que la ley requiere un “documento papel”, el sistema lo imprime automáticamente al finalizar todas las operaciones, reduciendo el costo al mínimo.

La centralización de los datos electrónicos permitió la descentralización de la custodia de gran parte los formularios en papel. La Oficina Anticorrupción recibe las declaraciones de los 1.500 cargos superiores de la Administración, sobre los cuales concentra los niveles de control.

¹¹ El sistema y el marco regulatorio completo puede accederse desde www.jus.gov.ar, Oficina Anticorrupción. La mayor dependencia es la Administración Federal de Ingresos Públicos con más de 9.400 funcionarios obligados a declarar.

¹² El nivel de protección es similar al utilizado por el de la base de datos de la Dirección General Impositiva.

Al mismo tiempo se instaló un aplicativo en Internet para realizar la solicitud de vista de las declaraciones juradas existentes. Esto permite que cualquier persona formule el pedido para obtener una copia de una declaración jurada en particular. Este mecanismo permitió administrar una cantidad masiva de pedidos. Con el nuevo sistema se consultaron más de 620 declaraciones juradas en mas de 280 pedidos diferentes. El tiempo de demora promedio para obtener vista de una declaración está por debajo las 72 horas.

4. EL IMPACTO DEL NUEVO SISTEMA

Los cuadros que se presentan a continuación ofrecen una evaluación del cambio de sistemas.

Nivel de cumplimiento

	Viejo sistema	Nuevo sistema
Funcionarios Públicos	36.000	25.503
Nivel de cumplimiento	24.198 (67%)	24.482 (96%)

Número de DDJJ solicitadas

	Viejo sistema	Nuevo sistema
Internet	N/D	352
Solicitud papel	66	263
Totales	66	615

Costo estimado de administración por DDJJ

Viejo sistema	Nuevo sistema
U\$S 70 por DDJJ	U\$S 8 por DDJJ

Perfil de usuarios

	Viejo sistema	Nuevo sistema
Requeridas por la prensa	43	517
Requeridas por ciudadanos	23	98

Impacto en cantidad de casos de Conflictos de Interés

	Viejo sistema (1999)	Nuevo sistema (2000 – 2001)
Casos	40	313

5. CONCLUSIONES

Las conclusiones preliminares del nuevo sistema de declaraciones juradas indican que:

En primer lugar, antes de implementar un sistema similar es crítico determinar la capacidad de gestión y de administración de quienes deberán aplicarlos y cumplir con él. Es fundamental tener una evaluación precisa de las capacidades humanas y tecnológicas disponibles para definir un sistema que permita niveles razonables de operatividad.

Es crucial tratar de evitar los formularios papel. Son más costosos, menos confiables y requieren costos más elevados de administración. Afortunadamente, la tecnología se expande de manera progresiva, por lo cual es posible que este problema tienda a disminuir en el mediano plazo.

Los formularios electrónicos son un recurso más eficiente, incrementan la capacidad de análisis de la administración, permiten un mejor control del nivel de cumplimiento y de determinación de la consistencia de la información.

El nuevo sistema es más económico y más confiable en sus operaciones generales. A su vez, provee mejor y mayor acceso a la información para los ciudadanos y los interesados en general, tal como los medios de comunicación.

6. ¿QUE FALTA HACER?

La oficina Anticorrupción está desarrollando ahora un sistema con capacidad de cruzamiento de los datos de la base existente a fin de ampliar su capacidad de análisis y eventualmente permitir los cruzamientos de información.

El futuro ideal son los documentos digitales. De hecho, en este momento la Oficina Anticorrupción está evaluando con uno de los principales organismos de la administración la posibilidad de generar archivos con firma digital, eliminado completamente el papel.

Es urgente realizar una desregulación de la llamada “legislación de ética pública”. El sistema se encuentra sobre regulado, sin determinación de competencias adecuadas para lograr los cumplimientos adecuados de las normas existentes. En est campo, conviene observar la recomendación de no prometer más de lo que se puede cumplir. La legislación local no siempre ha prestado debida atención a este criterio.

Finalmente, debemos evitar sobrevaluar a los sistemas de declaraciones juradas en lo que se refiere a su capacidad de prevenir o detectar hechos de corrupción. Son un instrumento sumamente útil, pero no es una estrategia excluyente de otros cursos de acción. En tal sentido es conveniente que las jurisdicciones de nuestro país que están en vías de adoptar sistemas similares puedan extraer conclusiones de estas experiencias a fin de evitar la repetición de errores y la generación de sistemas poco eficaces. Como se dijo anteriormente, esto afecta la confianza público, lo cuál es justamente lo que se debe preservar.