

# **OFICINA ANTICORRUPCIÓN**

## **INFORME DE GESTIÓN 2001**



*Ministerio de Justicia y  
Derechos Humanos*

2000 – Diciembre – 2001

## **AUTORIDADES DE LA OFICINA ANTICORRUPCIÓN:**

*Dr. José Massoni  
Fiscal de Control Administrativo*

*Dr. Roberto de Michele  
Director de Planificación de Políticas de Transparencia*

*Dr. Manuel Garrido  
Director de Investigaciones*

## **PARA CONTACTARSE Y CONOCER LA OFICINA ANTICORRUPCIÓN:**

- Página Web: [www.anticorrupcion.jus.gov.ar](http://www.anticorrupcion.jus.gov.ar)
- Dirección postal: Sarmiento 329, 3° (CP: C 1041 AAG) Ciudad Autónoma de Buenos Aires, República Argentina.

Dirección de Investigaciones:

- Teléfonos / Fax: (54 – 11) 4328-9407 / 9
- Dirección electrónica para realizar denuncias: [denuncia@jus.gov.ar](mailto:denuncia@jus.gov.ar)

Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia:

- Teléfonos / Fax: (54 – 11) 4328-2442 / 2730
- Dirección electrónica para contactar al área de Transparencia: [oadppt@jus.gov.ar](mailto:oadppt@jus.gov.ar)

## INFORME DE GESTIÓN DE LA OFICINA ANTICORRUPCIÓN ÍNDICE

"Sociedad y Estado: el camino hacia la confianza". Por José Massoni p: 1

### A. OFICINA ANTICORRUPCIÓN

A.1. ¿Qué es la Oficina Anticorrupción?	p: 4
A.2. Ámbito de actuación de la OA	p: 4
A.3. Competencias y funciones de la OA	p: 4
A.4. Criterios de significación institucional, económica y social	p: 5
A.5. Estructura y organización	p: 6
A.5.I. Fiscal de Control Administrativo	p: 6
A.5.II. Direcciones de la OA	p: 7
A.5.II.i. Dirección de Investigaciones	p: 7
A.5.II.ii. Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia	p: 7
A.6. Acuerdo programa entre la Jefatura de Gabinete de Ministros y la Oficina Anticorrupción	p: 8
A.7. Capacitación, cursos, seminarios y actividad académica	p:10
A.8. Presupuesto 2001 de la Oficina Anticorrupción	p:13
A.9. Colaboración con el Poder Legislativo	p:13

### B. DIRECCIÓN DE INVESTIGACIONES

B.1. Presentación y acciones de la DIOA:	p:16
B.1.I. Circuito de trabajo y garantías de objetividad.	p:16
B.1.II. Estadísticas de la DIOA. Datos y consideraciones	p:16
B.2. Modalidades de la corrupción	p:24
B.2.1. Irregularidades en compras y contrataciones.	p:24
B.2.2. Irregularidades en el otorgamiento de subsidios.	p:31
B.3. Las formas penales que adquiere la corrupción.	p:37
B.4. Actividades de capacitación e investigación jurídica	p:38

### C. DIRECCIÓN DE PLANIFICACIÓN DE POLÍTICAS DE TRANSPARENCIA

C.1. Políticas orientadas a la austeridad.	p:42
C.2. Políticas orientadas al control de funcionarios	p:43
C.3. Acción en el ámbito internacional.	p:44
C.3.1. Organización de los Estados Americanos (OEA)	p:45
C.3.2. Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)	p:47
C.3.3. Organización de las Naciones Unidas (ONU)	p:48
C.3.4. Cumbre de las Américas	p:48
C.3.5. Cooperación con Gobiernos Extranjeros	p:49
C.4. Políticas orientadas a la transparencia de los procesos administrativos	p:49
C.5. Propuestas y elaboración normativa	p:51

## **Sociedad y Estado: el camino hacia la confianza**

La sociedad argentina exige señales: de justicia, de transparencia, de igualdad ante la ley, de fin de la impunidad. El trabajo realizado por la Oficina Anticorrupción está decididamente orientado por esa demanda. Sus resultados, sin embargo, tienen matices que deben ser analizados.

**Las funciones de prevención e investigación realizadas por la Oficina Anticorrupción tienen por objetivo restablecer el lazo de confianza entre la sociedad y el Estado. La capacidad de detectar y denunciar casos de corrupción, y la de diseñar programas que controlen el riesgo de desvíos en la función pública son una política de Estado que va en el mismo sentido que la demanda social: el fin de la impunidad.**

Desde el punto de vista de la calidad y de la cantidad del trabajo realizado por esta Oficina, puede considerarse que éste está a la altura del desafío planteado por la ciudadanía. Sin embargo, los resultados tienen matices que deben ser analizados en particular.

En efecto, la OA presentó a la justicia 489 casos de corrupción. Las áreas de gobierno y las procedencias políticas de los funcionarios fueron diversas. Esto implica que se lograron detectar y denunciar irregularidades en ámbitos variados de la Administración Pública Nacional, y que el criterio de persecución no tuvo ningún tinte político, por el contrario, fue la independencia lo que guió esta actividad. La detección y dilucidación de irregularidades cometidas por funcionarios de distinto signo político y de distintas gestiones son avances en un camino cuyo objetivo es el fin de la impunidad.

La investigación efectiva de las irregularidades tiene un valor en sí misma: los desvíos ya no están cubiertos por las sombras de la discrecionalidad, la información está disponible para el control de los ciudadanos, de los legisladores y de los jueces. Sin embargo, hace falta más. La sociedad exige más. Para terminar con la impunidad, faltan señales desde la justicia, señales que muestren imparcialidad y celeridad para sancionar. Mientras éstas no aparezcan, la sensación de que no todos somos iguales ante la ley seguirá siendo una realidad.

El hecho de que algunos jueces y algunos miembros del Ministerio Público aún rechacen la colaboración de esta Oficina en los procesos judiciales demuestra que persiste una actitud estática y perimida acerca de las modalidades de lucha contra la corrupción dentro de las reglas del Estado de Derecho. Que estos mismos magistrados dilaten las investigaciones judiciales suma otro obstáculo al anhelo de justicia.

El máximo tribunal de nuestro país, en diversas causas por hechos de corrupción, se expidió como una suerte de tercera instancia sobre temas de hechos, pruebas y calificaciones legales, y en un sentido que resulta un obstáculo para las investigaciones. Además, en un fallo realizó, tangencialmente, una formulación muy opinable acerca de que una asociación de funcionarios destinada a cometer delitos no alteraría el orden público ni la paz social. Son señales que pueden ser aprovechadas por quienes no están interesados en la lucha contra la corrupción.

Respecto de las políticas de prevención y transparencia llevadas a cabo por la Oficina, se ha hecho especial hincapié en lograr un destacado protagonismo de la República Argentina en el concierto de las naciones y organismos internacionales que promueven la lucha contra la corrupción.

En este sentido, resulta innegable la crisis de credibilidad que, por diversos motivos políticos y económicos, sufre nuestro país en el mundo. En este contexto, la Oficina Anticorrupción ha procurado coadyuvar en el restablecimiento de dicha confianza a través de su activa participación en diversos foros internacionales.

Esta estrategia, no obstante, responde a un motivo más importante que la mencionada necesidad de credibilidad, ya que refleja la firme convicción de que, en estos días de corrupción y delitos globalizados, resulta imposible para un estado nacional desarrollar políticas eficientes de control de la corrupción puertas adentro, si no se las coordina con acciones concretas en el ámbito internacional.

Paralelamente, y en concordancia con los gravísimos problemas socioeconómicos que aquejan a la República, hemos implementado políticas que permitieron importantes ahorros al tesoro público - y por ende a los contribuyentes - respondiendo a la legítima demanda social de austeridad y transparencia.

Por otra parte, respecto de las Declaraciones Juradas de Funcionarios Públicos, se logró implementar un sistema mucho más eficiente y económico que el utilizado con anterioridad a nuestra gestión. A través del Nuevo Sistema de Declaraciones Juradas Patrimoniales Integrales creado por la OA, se ha logrado un porcentaje de cumplimiento por parte de los funcionarios públicos de casi el 100 %.

Respecto de las cuestiones de conflictos de intereses e incompatibilidades de funcionarios públicos, se continúa trabajando con intensidad, analizando declaraciones juradas y noticias publicadas en los medios, investigando y solicitando a los funcionarios información adicional para evaluar aquellos casos que puedan dar lugar a dudas.

Respondiendo también a la demanda social de transparencia en la gestión y de acceso público a la información, la OA elaboró dos proyectos de ley orientados en este sentido (proyecto de ley de acceso a la información y proyecto de ley de publicidad de la gestión de intereses) que están para su consideración por el Poder Ejecutivo Nacional y para su eventual tratamiento en el Congreso Nacional.

La lucha contra la corrupción tiene tanto efectos simbólicos como pecuniarios. En cuanto a estos últimos, debe destacarse que las medidas de transparencia propuestas por esta Oficina permitieron al Estado un ahorro de \$11 millones –ahorro que se podrá ampliar en la medida en que más organismos públicos adopten estos programas-. También es necesario subrayar que la persecución penal de casos de corrupción ha permitido que se inste a los organismos correspondientes el inicio de acciones civiles tendientes al recupero de recursos irregularmente administrados por \$113 millones. Resulta evidente el beneficio de estas acciones frente a los \$2,5 millones que insume anualmente la gestión de este organismo.

Ante las demandas impostergables de la sociedad, es de esperar que se fortalezcan las actividades de prevención, detección y sanción de la corrupción. El Estado Argentino tiene un compromiso con sus ciudadanos y con la comunidad internacional, la experiencia acumulada por la Oficina Anticorrupción, sus logros y sus objetivos deben consolidarse como un aporte a la paz social.

Dr. José Massoni  
Fiscal de Control Administrativo

# **A. PRESENTACIÓN DE LA OFICINA ANTICORRUPCIÓN**

**– Oficina anticorrupción: Informe de Gestión 2001 –**

### A.1. ¿QUÉ ES LA OFICINA ANTICORRUPCIÓN?

La Oficina Anticorrupción, dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, fue creada por la Ley de Ministerios (Ley N° 25.233, B.O. 1999/12/14) 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.

La mencionada Ley reconoce asimismo al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos la potestad de entender en los programas de lucha contra la corrupción del Sector Público Nacional e intervenir como parte querellante en los procesos en que se encuentre afectado el patrimonio del Estado.

Conforme el Decreto N° 102/99 (B.O. 1999/12/29), la Oficina Anticorrupción es el organismo "encargado de velar por la prevención e investigación de aquellas conductas que dentro del ámbito fijado por esta reglamentación se consideren comprendidas en la Convención Interamericana contra la Corrupción aprobada por Ley N° 24.759".

### A.2. ÁMBITO DE ACTUACIÓN DE LA OA

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.

### A.3. COMPETENCIAS Y FUNCIONES DE LA OA

- a) Recibir denuncias que hicieran particulares o agentes públicos que se relacionen con su objeto.
- b) Investigar preliminarmente a los agentes a los que se atribuya la comisión de un hecho de corrupción. 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.
- 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.

#### A.4. CRITERIOS DE SIGNIFICACIÓN INSTITUCIONAL, ECONÓMICA Y SOCIAL

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

Por Resolución MJDH N° 458/01 (B.O. 29.664, 7/6/01), se aprobó el Plan de Acción de la Oficina Anticorrupción, que incluye dichos criterios.

##### **Criterios de significación. Concepto general y aplicación:**

Los criterios de significación económica, institucional y social para la investigación de denuncias en la O.A. responden a las dimensiones en las cuales la legislación considera que los hechos de corrupción afectan a la administración pública. Esto es: un hecho de corrupción afecta, o bien el patrimonio público, o bien los requisitos funcionales o de valor de las instituciones, o bien los objetivos de equidad de las políticas públicas.

Los tres criterios implican valoraciones sobre el interés del Estado respecto de la investigación de denuncias, si bien en su aplicación existen diferencias lógicas y cronológicas.

El criterio económico permite realizar una estimación a priori del monto que, de manera explícita o implícita, se denuncia como administrado irregularmente. Se trata de una evaluación cuantitativa. Este criterio se aplica de manera prioritaria a los demás y permite realizar la primera discriminación de las denuncias que se presentan: excluye a los que no superan cierta cantidad, e incluye a aquellos que sí lo hacen. La aplicación de este criterio no es absoluta. En efecto, todos aquellos que han sido excluidos por este primer parámetro, aun deben ser examinados con los otros criterios.

Los criterios de relevancia institucional y social implican juicios y evaluaciones de índole cualitativa. Mediante estos criterios se trata de determinar si el hecho denunciado implica una afectación de los requisitos funcionales o de valores de las instituciones o si conlleva el efecto de imposibilitar el logro de objetivos de equidad en las políticas públicas en cuestión.

Dadas estas características, la aplicación de estos criterios no puede ser mecánica. Excluido un caso por el criterio económico, podría sin embargo determinarse que existe una afectación de las dimensiones institucionales o sociales de la administración pública. Esta determinación tendrá un efecto inclusivo respecto del caso. Para llegar a tal decisión será necesaria una argumentación razonable acerca del modo en el cual el hecho denunciado afecta alguna de estas dimensiones.

En síntesis, excluida una denuncia por aplicación del criterio económico, su inclusión en el conjunto de los casos de relevancia dependerá de una argumentación fundada acerca del modo en el que el interés institucional o social del Estado se ve afectado.

**Criterio de significación económica.** Un caso tiene significación económica cuando el monto probable del perjuicio sea de una magnitud tal que, en consideración a los recursos que el organismo, ente o institución administra, puede suponerse que resulta lo suficientemente grave como para impedir o alterar radicalmente su funcionamiento o la prosecución de sus fines.

Para la estimación del perjuicio deberá tenerse en cuenta si, del relato de los hechos o del planteo de la situación, surge como muy probable que el hecho sea sólo uno de varios similares o cuya habitualidad razonablemente pueda suponerse.

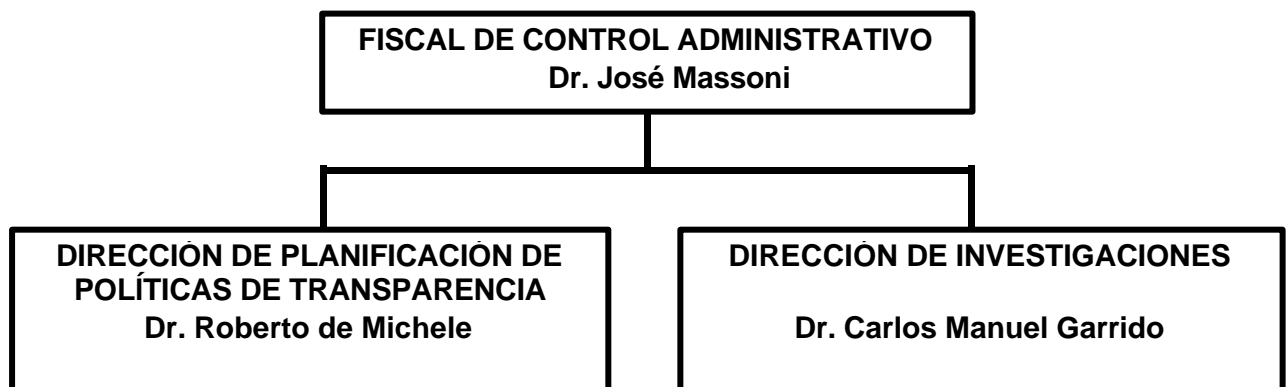


Sin perjuicio de la evaluación concreta de cada hecho en particular, un caso tiene siempre significación económica cuando el monto estimado del perjuicio que provocaría la irregularidad en cuestión supera el monto de un millón de pesos (\$ 1.000.000).

**Criterio de significación institucional.** Se entenderá que un hecho tiene significación institucional, cuando por su magnitud afecte el funcionamiento normal y habitual de las funciones del organismo involucrado, o impida de cualquier forma que las mismas se lleven a cabo. También será considerado el hecho denunciado como de relevancia institucional por la ubicación trascendente de él o los funcionarios supuestamente implicados, o cuando la irregularidad detectada impida o dificulte el cumplimiento de los objetivos y las misiones para la cual la institución involucrada ha sido creada o el programa o política pública ha sido diseñada.

**Criterio de significación social.** Un caso posee significación social cuando el hecho denunciado, en virtud de su magnitud, haya afectado o pueda afectar de forma absoluta o relativa a un número significativo de las personas que integran el universo de individuos que resultan destinatarios de los servicios y/o prestaciones y/o beneficios que otorga la institución.

#### A.5. ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN



##### A.5.I. Fiscal de Control Administrativo

La Oficina Anticorrupción está a cargo de un Fiscal de Control Administrativo, con rango y jerarquía de Secretario, designado y removido por el Presidente de la Nación a propuesta del Ministro de Justicia y Derechos Humanos.

##### Funciones:

El Fiscal de Control Administrativo ejerce las siguientes funciones:

- a) Presidir y representar a la Oficina Anticorrupción.
- b) Hacer cumplir la misión y los objetivos de la Oficina.
- c) Proponer la designación de los integrantes de la Oficina al Ministro de Justicia y Derechos Humanos.
- d) Elaborar y elevar el Plan de Acción para su aprobación por el Ministro de Justicia y Derechos Humanos.
- e) Resolver el inicio y clausura de las actuaciones de la Oficina.
- f) Suscribir y elevar los informes correspondientes.
- g) Coordinar la actuación de la Oficina con los otros órganos de control estatal.
- h) Llevar el registro de las declaraciones juradas de los agentes públicos.
- i) Elevar al Ministro un proyecto de reglamento interno, para su aprobación.

## **A.5.II. Direcciones de la OA**

Las Direcciones de Investigaciones y de Planificación de Políticas de Transparencia están a cargo de funcionarios que poseen rango y jerarquía de Subsecretario, y son designados y removidos por el Presidente de la Nación a propuesta del Ministro de Justicia y Derechos Humanos.

### **A.5.II.i. Dirección de Investigaciones**

La función principal de la Dirección de Investigaciones es la de fiscalizar el cumplimiento de los deberes de los agentes y el debido uso de los recursos estatales.

#### **Funciones:**

La Dirección de Investigaciones tendrá las siguientes funciones:

- a) Recibir denuncias de particulares o agentes públicos, sobre hechos presuntamente ilícitos y analizar si, de conformidad con los indicadores que prevé el plan de acción, configuran hechos de significación institucional, social o económica.
- b) Investigar, con carácter preliminar, los casos que configuren conductas previstas en el artículo 1º del presente.
- c) Instar la promoción de sumarios administrativos o acciones judiciales civiles o penales, o cualquier otra medida que se considere adecuada para el caso y realizar su seguimiento.
- d) Evaluar la información que difundan los medios de comunicación social, relacionada con la existencia de hechos irregulares en el ámbito de sus funciones y en su caso, iniciar las actuaciones correspondientes.
- e) Analizar la información vinculada con el ejercicio de sus competencias producida por la Sindicatura General de la Nación y la Auditoría General de la Nación.
- f) Elaborar los informes relativos a su área.

### **A.5.II.ii. Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia**

La Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia es la responsable de la elaboración de políticas estatales contra la corrupción en el sector público nacional.

#### **Funciones:**

La Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia tendrá las siguientes funciones:

- a) Elaborar y proponer al Fiscal de Control Administrativo un plan de acción y los criterios para determinar los casos de significación institucional, social o económica.
- b) Realizar estudios respecto de los hechos de corrupción administrativa y sobre sus causas, planificando las políticas y programas de prevención y represión correspondiente.
- c) Recomendar y asesorar a los organismos del Estado la implementación de políticas o programas preventivos.

La Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia, en ejercicio de sus funciones, podrá realizar encuestas y entrevistas, requerir a los agentes públicos documentación e informes, relevar las denuncias formuladas ante los organismos de control estatal, el Poder Judicial o el Ministerio Público y solicitar a centros de estudios, universidades, o cualquier otra organización con fines académicos, toda información que fuese de su interés.

Asimismo, la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia lleva el registro de las declaraciones juradas de los agentes públicos, evaluando y controlando su contenido, así como analizando las situaciones que pudieran constituir enriquecimiento ilícito, conflicto de intereses o incompatibilidad en el ejercicio de la función, con los alcances que establece la ley N° 25.188.

## A.6. ACUERDO PROGRAMA ENTRE LA JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS Y LA OFICINA ANTICORRUPCIÓN

La Oficina Anticorrupción (OA) del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, firma su primer Acuerdo Programa (Decreto PEN 103/01) con la Jefatura de Gabinete de Ministros, en el marco del Plan Nacional de Modernización del Estado, el 3 de diciembre de 2001.

A través de este Acuerdo Programa, la OA asume el compromiso de mejorar su desempeño, básicamente a través del fortalecimiento de las herramientas normativas y de gestión con las que cuenta. Los cambios a los que se compromete la OA tienen la finalidad de incrementar su capacidad para prevenir hechos de corrupción en el ámbito de la Administración Pública Nacional y para detectar y fomentar su sanción en los casos en que se haya cometido un delito de esas características.

Para alcanzar estos resultados el organismo se ha propuesto, como objetivos estratégicos prioritarios, establecer una mayor y mejor coordinación con organismos nacionales e internacionales involucrados en la lucha contra la corrupción; instalar mecanismos adicionales que fortalezcan los sistemas de prevención, detección y sanción de la corrupción; introducir mejoras en los sistemas de gestión de la OA.

La Jefatura de Gabinete de Ministros se compromete a apoyar a la OA para llevar adelante el programa de reforma que permita el cumplimiento de los objetivos comprometidos en este acuerdo. Esto incluye básicamente el apoyo en la aprobación de medidas y en la promulgación de la normativa necesaria, la asistencia financiera para la compra de *software* que permita el cruce de información y bases de datos, y la asistencia técnica para el fortalecimiento de la OA a través del Cuerpo de Administradores Gubernamentales

### Texto del Acuerdo Programa:

En la Ciudad de Buenos Aires, a los tres días del mes de diciembre de 2001, se reúnen el titular de la Jefatura de Gabinete de Ministros Lic. Chrystian COLOMBO y el Secretario de Gabinete y Modernización Dr. Héctor Rodríguez, en representación de la Jefatura de Gabinete de Ministros, junto con el Ministro de Justicia y Derechos Humanos, Dr. Jorge DE LA RUA y el Fiscal de Control Administrativo, Dr. José MASSONI, a los efectos de suscribir el presente ACUERDO PROGRAMA.

Las partes que suscriben el presente acuerdo lo hacen entendiendo que este instrumento constituye una nueva forma de asignación de recursos en la Administración Pública Nacional basada en los compromisos asumidos por los organismos respecto al logro de resultados. Por lo tanto, el presente ACUERDO PROGRAMA se regirá de acuerdo a las siguientes cláusulas:

**PRIMERA:** La incorporación de la OFICINA ANTICORRUPCIÓN al ACUERDO PROGRAMA implica su voluntad de profundizar los procesos permanentes de mejora continua, caracterizados en el marco de una política de Modernización del Estado.

**SEGUNDA:** La OFICINA ANTICORRUPCIÓN se compromete, durante el lapso de vigencia del presente y tal como se detalla en el Anexo I, a alcanzar los siguientes resultados:

### ***1. Objetivo: Reforzar la lucha anticorrupción del Gobierno Nacional a través de una mayor coordinación entre organismos.***

1. Presencia incrementada de la Argentina en organismos multilaterales que realizan actividades relacionadas con la lucha contra la corrupción.
2. Cooperación y coordinación de acciones para la lucha contra la corrupción con otros organismos de control.

3. Participación incrementada de organizaciones de la sociedad civil en la lucha contra la corrupción.
4. Información sistematizada y a disposición permanente de los ciudadanos sobre las acciones desarrolladas por el Gobierno Nacional en la lucha contra la corrupción.

**II. Objetivo: Instalar mecanismos que fortalezcan los sistemas institucionales, a fin de prevenir, detectar, sancionar y erradicar más eficazmente la corrupción.**

1. Diseño de planes de transparencia en organismos públicos y asesoramiento para su efectiva implementación.
2. Mecanismo de consulta previa a la designación de funcionarios por posibles conflictos de intereses instalado.
3. Propuestas elaboradas de normativas y de sistemas de gestión para incrementar la transparencia y el control de la gestión pública.
4. Estándares de transparencia para los organismos de la Administración Pública Nacional establecidos.
5. Proyecto de ley sobre testigos protegidos presentado.
6. Procedimientos optimizados para la detección de casos a investigar de oficio.

**III. Objetivo: Fortalecer las capacidades institucionales de la OA a través de la realización de mejoras internas.**

1. Cuantificación económica del impacto de las intervenciones de la Oficina.
2. Sistema de control interno de gestión instalado.

**TERCERA:** La Jefatura de Gabinete de Ministros se compromete a apoyar a la OFICINA ANTICORRUPCIÓN para llevar adelante el programa de reformas que permita el cumplimiento de los objetivos comprometidos en este acuerdo. Esto incluye:

1. Apoyo en la aprobación oportuna de medidas y en la promulgación de la normativa necesaria para llevar adelante los cambios propuestos.
2. Asistencia financiera para la compra de *software* que permita el cruce de información y bases de datos, a través del Programa de Reforma del Estado, Préstamo BIRF 4423 – AR.
3. Asistencia técnica para el fortalecimiento de la Oficina a través del Cuerpo de Administradores Gubernamentales.

**CUARTA:** En el caso que la OFICINA ANTICORRUPCIÓN considere que, debido a causas ajenas a su ámbito de gestión que impidan el cumplimiento total o parcial de resultados, informará por escrito a la Jefatura de Gabinete de Ministros.

**QUINTA:** La concreción de los compromisos asumidos en el presente por la OFICINA ANTICORRUPCIÓN quedarán sujetos a la disponibilidad de los recursos presupuestarios necesarios para la ejecución de los mismos.

**SEXTA:** Las partes suscriben el presente ACUERDO PROGRAMA por un período de 12 meses, desde el 3 de diciembre de 2001 hasta el 31 de Diciembre de 2002. La OFICINA ANTICORRUPCIÓN deberá oportunamente formular y remitir los productos que evidencien el avance de los resultados de gestión correspondientes a la programación 2003.

**SEPTIMA:** El presente ACUERDO PROGRAMA podrá ser modificado de común acuerdo por las partes.

**OCTAVA:** En prueba de conformidad se firman DOS (2) ejemplares de un mismo tenor y a un mismo efecto.

## A.7. CAPACITACIÓN, CURSOS, SEMINARIOS Y ACTIVIDAD ACADÉMICA

Participación del Dr. Manuel Garrido, Director de Investigaciones de la OA, como panelista en el Seminario-Taller "Investigaciones contra Corrupción y Fraude del Banco Mundial". Organizado por el Banco Mundial, el Centro de Ética del Instituto para el Desarrollo Empresarial de la Argentina (IDEA), el Foro Social para la Transparencia y la Bolsa de Comercio de Buenos Aires. Salón de Actos de la Bolsa de Comercio de Buenos Aires. 21 de marzo de 2001.

Participación del Dr. Garrido como panelista en el Ciclo de Talleres de Capacitación Permanente de la Escuela del Cuerpo de Abogados del Estado. Tema: *"Innovaciones en el Régimen de Investigaciones y en los sistemas de control patrimonial y ético"*. 3 de abril y 22 de mayo de 2001.

Exposición del Dr. Manuel Garrido en la Mesa Redonda "Los Organismos de control en el marco de una política de estado". Tema: *"Nuevas formas de control de la transparencia. La experiencia de la Oficina Anticorrupción"*. Jornada de Reflexión abierta a la comunidad: Ética y Política. Paraná. Primer Aniversario de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas de Entre Ríos. 11 de mayo de 2001.

Participación de los Dres. Manuel Garrido y Roberto De Michele en la Conferencia Internacional de Lucha Contra la Corrupción y Salvaguarda de la Integridad II, en La Haya, Holanda. Mayo de 2001.

Presentación del Director de Planificación de Políticas de Transparencia, Dr. Roberto De Michele, en la Conferencia Internacional de Lucha Contra la Corrupción y Salvaguarda de la Integridad II, en La Haya, Holanda, como expositor en el Panel sobre *"Corrupción, Transición y Desarrollo"*, junto a otros expertos internacionales en la materia como Daniel Kaufmann (World Bank Institute), Khunying Dhippawadee (Secretaria de la Oficina del Servicio Civil de Tailandia), Emmanuel Gyimah-Boadi (Director del Centro para el Desarrollo Democrático) y Pascal Moloji.

En este panel, De Michele expuso las estrategias usadas por la DPPT para combatir la corrupción, así como el caso de las Declaraciones Juradas Patrimoniales Integrales de funcionarios públicos como instrumento esencial en esta lucha. Se participó asimismo en el Taller de Trabajo del panel para la elaboración de un documento final de la Conferencia, donde se desarrollan y explican las diversas estrategias que se aplican actualmente en la lucha contra la corrupción. Mayo de 2001.

Exposición del Dr. De Michele en la 60ª Conferencia Internacional de Auditores Internos, realizada en Buenos Aires bajo el auspicio de SIGEN, IDEA y Consultoras Internacionales.

La presentación del Dr. De Michele – en la sesión sobre Políticas Gubernamentales contra el Fraude – se dirigió a un público integrado por auditores internos de otros países y a representantes de consultoras internacionales.

En esta ocasión, se trató el tema de tecnologías de información aplicadas a la lucha contra la corrupción en Argentina y se presentaron las cifras más relevantes en cuanto a la prevención, detección y resolución de casos de incompatibilidades, conflictos de interés y enriquecimiento ilícito a través del nuevo sistema informático de Declaraciones Juradas Patrimoniales. Junio de 2001.

Revista Probidad - edición otoño 2001. Artículo del Dr. Roberto De Michele, en el cual se tratan las diferentes estrategias de la Oficina en materia de lucha contra la corrupción. Asimismo, se hace una breve reseña acerca de la estructura y funcionamiento de la Oficina, y se analizan las causas por las cuales la corrupción persiste en el tiempo.

Participación de investigadores y analistas de la OA en el Grupo de Trabajo Convención Contra el Cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros. Allí se sometió a la Argentina a una evaluación a cargo representantes de la OCDE sobre su normativa contra el cohecho internacional, en la que nuestro país superó los objetivos examinados. Junio de 2001.

Exposición del Dr. Roberto De Michele en el congreso de la Universidad Argentina de la Empresa, organizado por Merchant Dohme y Asoc. y UADE, acerca de las diferentes medidas que el Sector Privado y el Público pueden y deben tomar en materia de ética en sus acciones, tanto en las relaciones inter como intrasectoriales. La exposición del Dr. De Michele se basó en la actividad llevada a cabo por la DPPT en materia de control de las Declaraciones Juradas de los funcionarios y de conflictos de intereses. Buenos Aires, UADE, julio de 2001.

El Dr. Manuel Garrido fue becado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para la realización del curso de formación judicial especializada sobre "Control de la Administración por los Tribunales de Justicia". Madrid, España, julio de 2001.

Journal of Public Enquiry – 2001. Artículo del Dr. Roberto De Michele, en el que se describe el rol de la Oficina Anticorrupción de Argentina en su papel activo en la gestión por incrementar los niveles de transparencia en los actos de gobierno y de participación ciudadana en el control de la administración gubernamental.

Participación del un funcionario de la Oficina Anticorrupción en la Reunión del Grupo Intergubernamental de Expertos de la Organización de las Naciones Unidas en Viena. Julio – agosto 2001

Participación de tres funcionarios de la Oficina Anticorrupción en la Conferencia Anual de la Oficina de Ética Gubernamental de EUA, Washington, septiembre 2001.

Dictado de un curso sobre ética pública para los integrantes de la plana mayor del Servicio Penitenciario Federal -SPF- por parte del Dr. Roberto De Michele. Esta iniciativa formó parte de las actividades correspondientes al Plan de Gestión 2001 de Políticas Penitenciarias -PG 2001 - que impulsó el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos a través de la Subsecretaría de Asuntos Penitenciarios. Septiembre de 2001.

Participación de un funcionario de la Oficina Anticorrupción en la 10<sup>ma</sup> Conferencia Anticorrupción en Praga (*"Lucha contra la corrupción: diseño de estrategias, evaluación de impacto y reforma de instituciones corruptas"*), como disertante en el Taller Regional de Latinoamérica y el Caribe: "Promoviendo la Efectividad de la Convención Interamericana Contra la Corrupción: El Papel que Desempeña la Sociedad Civil". Taller organizado por Organización de los Estados Americanos (OEA), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Transparencia Internacional (TI) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Praga, República Checa, octubre de 2001.

Presentación del Dr. Roberto De Michele en la Conferencia sobre Transición y Consolidación de la Democracia, organizada por la Fundación Gorvachev y la Fundación para las relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE). En la misma, expuso ante jefes de Estado de nuevas democracias, la importancia de una regulación clara, simple y precisa para el control de los conflictos de intereses e incompatibilidades de los funcionarios públicos. Además, presentó la experiencia de la Oficina en Argentina en esta materia. Madrid, España octubre de 2001.

Participación del Dr. Roberto De Michele en la conferencia de la Asociación de Administradores Públicos, exponiendo el problema de la corrupción dentro del gobierno y sus posibles soluciones. Mendoza, octubre de 2001.

Participación del Dr. José Massoni y miembros de la OA en la mesa redonda organizada por la Secretaría Anticorrupción del Municipio de Avellaneda, sobre “Políticas de investigación y prevención de la corrupción”. Buenos Aires, noviembre de 2001.

## A.8. PRESUPUESTO 2001 DE LA OFICINA ANTICORRUPCIÓN

Se define como *presupuesto* a "la expresión, en términos financieros, de lo que se pretende llevar a cabo en un período determinado, por regla general, un año", en el caso de la Oficina Anticorrupción este fue de \$ 4.592.000.

Sin embargo, para un mejor entendimiento de lo que la Oficina ha realmente gastado, ya sea por ahorros o reducciones en los programas, **se define como ejecutado a lo efectivamente gastado a lo largo del año, que fue de \$ 2.544.771.**

Los recursos con los que se financian la Oficina provienen de tres fuentes:

### 1. Recursos de Afectación Específica (Fuente 13 Presupuesto Nacional)

Esta fuente se utiliza para el pago de salarios del personal de planta, gastos en útiles y bienes de la Oficina y como contraparte obligatoria de la Donación realizada por el Banco Mundial (IDF 027.282)<sup>1</sup>. La Fuente 13 es financiada con recursos genuinos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, no del Tesoro Nacional (Fuente 11 Presupuesto Nacional). El presupuesto asignado fue de \$ 3.377.000 y se ejecutaron \$ 1.461.000.

Ejecución presupuestaria – En miles de Pesos año 2001

Objeto del Gasto – Inciso	Crédito Vigente	Compromiso	Ejecutado
Gastos en Personal	3.294 <sup>2</sup>	3.294	1.419
Bienes de Consumo	42	23	21
Servicios No Personales	21	1	1
Bienes de Uso	20	20	20
<b>Total</b>	<b>3.377</b>	<b>3.338</b>	<b>1.461</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Economía – Secretaría de Hacienda hasta 7 de enero de 2002

**Crédito Vigente:** es el presupuesto asignado para el inciso

**Compromiso:** refleja el monto de obligaciones contraídas por inciso

**Ejecutado:** es el monto autorizado para pagar el compromiso asumido

### 2. Entes Cooperadores (Ley 23.283 y Ley 23.412)

Los Entes Cooperadores financia el pago de remuneraciones del personal de planta y los contratos de profesionales y auxiliares que trabajan para la Oficina. El presupuesto asignado fue de \$ 1.097.000 y se ejecutaron \$ 974.470.

Total Entes Cooperadores	
Remuneraciones Planta	\$ 656.196
Contratados	\$ 292.503
Caja chica	\$ 25.771
<b>Total</b>	<b>\$974.470</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Justicia y DDHH

<sup>1</sup> Esto último es el pago del impuesto al valor agregado de las compras de bienes o servicios con dinero de esa fuente.

<sup>2</sup> El monto contemplado para "Gastos en Personal" del Crédito Vigente y del Compromiso, contempla no sólo la planta de personal de la Oficina Anticorrupción, sino también las vacantes de todo el Ministerio de Justicia. Esto explica la gran diferencia que presenta el crédito vigente respecto del ejecutado (que sólo contempla los gastos en personal de la Oficina Anticorrupción). Para todos, incluye SAC, cargas patronales y el salario bruto del personal.



**3. Donación del Banco Mundial (IDF 027.282)** (Fuente 21 Presupuesto Nacional)

La Donación fue otorgada por el Banco Mundial para realizar tareas de fortalecimiento institucional de acuerdo con un plan de gastos previamente aprobado por las autoridades del Banco. Esta fuente no implica un costo adicional para el Estado. El presupuesto asignado fue de \$ 201.000 y se ejecutaron \$ 109.000, lo restante se ejecutará durante el año 2003.

Actividad	Ejecutado
Conferencia MOU	10.000
Asistentes	13.050
Consultoría Comunicacional	2.272
Base de Datos	15.600
Taller Hechos de Corrupción DIOA	11.914
Conferencia IACC	1.950
Estudio Cualitativo Empleo en la APN	2.000
Estudio Etica Publica	6.800
Reunión CICC	853
Página WEB	11.205
Bienes de Uso	3.052
Asamblea ONU	25.398
<b>Subtotal</b>	<b>104.095</b>
IVA a devolver con fuente 13	5506,84
<b>Total ejecutado</b>	<b>109.602</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de Datos de la Oficina Anticorrupción <sup>3</sup>

## A.9. COLABORACIÓN CON EL PODER LEGISLATIVO

La Convención Interamericana Contra la Corrupción señala que es necesaria la actuación de “*órganos de control superior, con el fin de desarrollar mecanismos modernos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas*” (art. III, inc.9). Es por eso que la posibilidad de profundizar en el conocimiento de las posibles irregularidades, y también la de formular propuestas para mejorar la transparencia, depende de la actuación complementaria de los distintos órganos de control. Con tal fin, la OA realizó los siguientes aportes.

- Remisión a las comisiones de Defensa, Seguridad Interior, Presupuesto y Hacienda, y Derechos Humanos de la Cámara de Diputados de la Nación un memorándum de observaciones acerca del proyecto de ley de inteligencia (actualmente, ley 25.520). Allí se formularon propuestas tendientes a optimizar los niveles de transparencia en la administración de fondos de inteligencia a través del control parlamentario y judicial, el requerimiento de estrictos requisitos de registro de los gastos y el establecimiento de normas claras respecto del acceso a la información. Aún cuando la ley fue sancionada sin tomar en cuenta estas observaciones, es posible incorporarlas a través de una ley complementaria que mejore los aspectos de registro y de acceso a la información.
- Remisión a la Comisión Bicameral de Fiscalización de Actividades y Organismos de Inteligencia (creada por la ley 25.520), un memorándum en el que se reseñan las investigaciones realizadas por esta Oficina en relación a supuestas irregularidades ocurridas en el marco de competencia de esa Comisión. Dado que ésta cuenta con plenas facultades de investigación, se pusieron a su disposición las actuaciones e intervenciones

<sup>3</sup> Los datos de la Tabla corresponden a las actividades de los objetivos específicos del Plan Anual 2001 para la Donación IDF 027.282, para un detalle de este plan ver la parte correspondiente en el informe.

judiciales a fin de que, a través del ejercicio de su competencia, avance en la tarea de hacer más transparente aquella actividad.

# **B. DIRECCIÓN DE INVESTIGACIONES**

## **(DIOA)**

## B.1. PRESENTACIÓN Y ACCIONES DE LA DIOA

### B.1.I. Circuito de trabajo y garantías de objetividad

La Dirección de Investigaciones de la Oficina Anticorrupción (DIOA) tiene como misión la investigación, denuncia –penal o administrativa- y, eventualmente, querrela, de casos de corrupción, tal como los define la Convención Interamericana contra la Corrupción, que ocurran en la Administración Pública Nacional (APN) centralizada y descentralizada, y en organismos que cuentan con aportes estatales. Esto significa que su ámbito de competencia es el de los organismos que están en la órbita del Poder Ejecutivo Nacional, lo que excluye a los otros poderes y a las administraciones provinciales y municipales.

Para el cumplimiento de la misión se ha diseñado un circuito de trabajo que garantiza la objetividad e independencia de las investigaciones (ver diagrama adjunto). Las denuncias sobre supuestos casos de corrupción son tamizadas en varias etapas en las que se distingue:

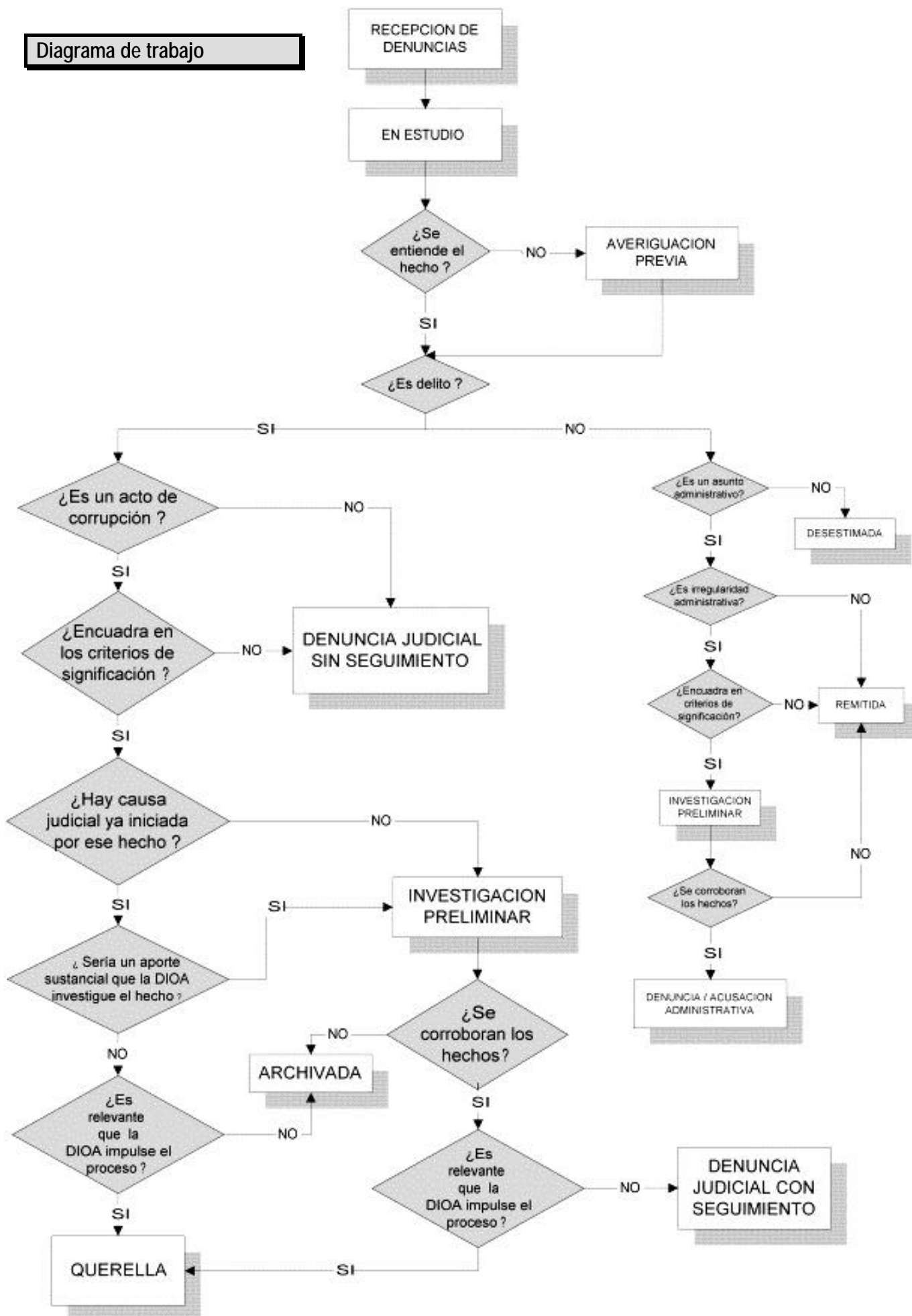
- a) La consistencia del relato del hecho denunciado.
- b) La competencia de la Oficina sobre el tipo de hecho (Convención Interamericana contra la Corrupción) y el ámbito donde ocurrió (APN).
- c) La relevancia del hecho, según criterios de significación económica, social e institucional (ver aparte).
- d) La verificación de los hechos.
- e) El destino de la denuncia.

Las resoluciones internas que abren investigaciones, desestiman o archivan, o bien que promueven la denuncia o querrela por un hecho, se fundan en la consistencia del circuito (ver diagrama de trabajo), y a la vez neutralizan cualquier eventual desvío que pueda derivar en una omisión de denunciar o en una falsa denuncia. De hecho, la OA no ha enfrentado ningún proceso por omisión de denuncia, y ninguno de los más de 100 hechos de corrupción puestos en conocimiento de la justicia fue desestimado.

El control por parte de la sociedad y el control judicial de la actuación de la DIOA son dos pilares del funcionamiento. El carácter público de las resoluciones permite el control de la sociedad civil respecto de cada decisión. Por otra parte, la DIOA sólo tiene facultades para realizar actos que se pueden reproducir en la instancia judicial, bajo el control de un juez y de las partes.

La consistencia del proceso de trabajo, la exposición a la crítica pública y el control judicial de las acciones sostienen, entonces, la decisión política inaugurada con la creación de esta Oficina de investigar con objetividad todo caso de corrupción.

**Diagrama de trabajo**

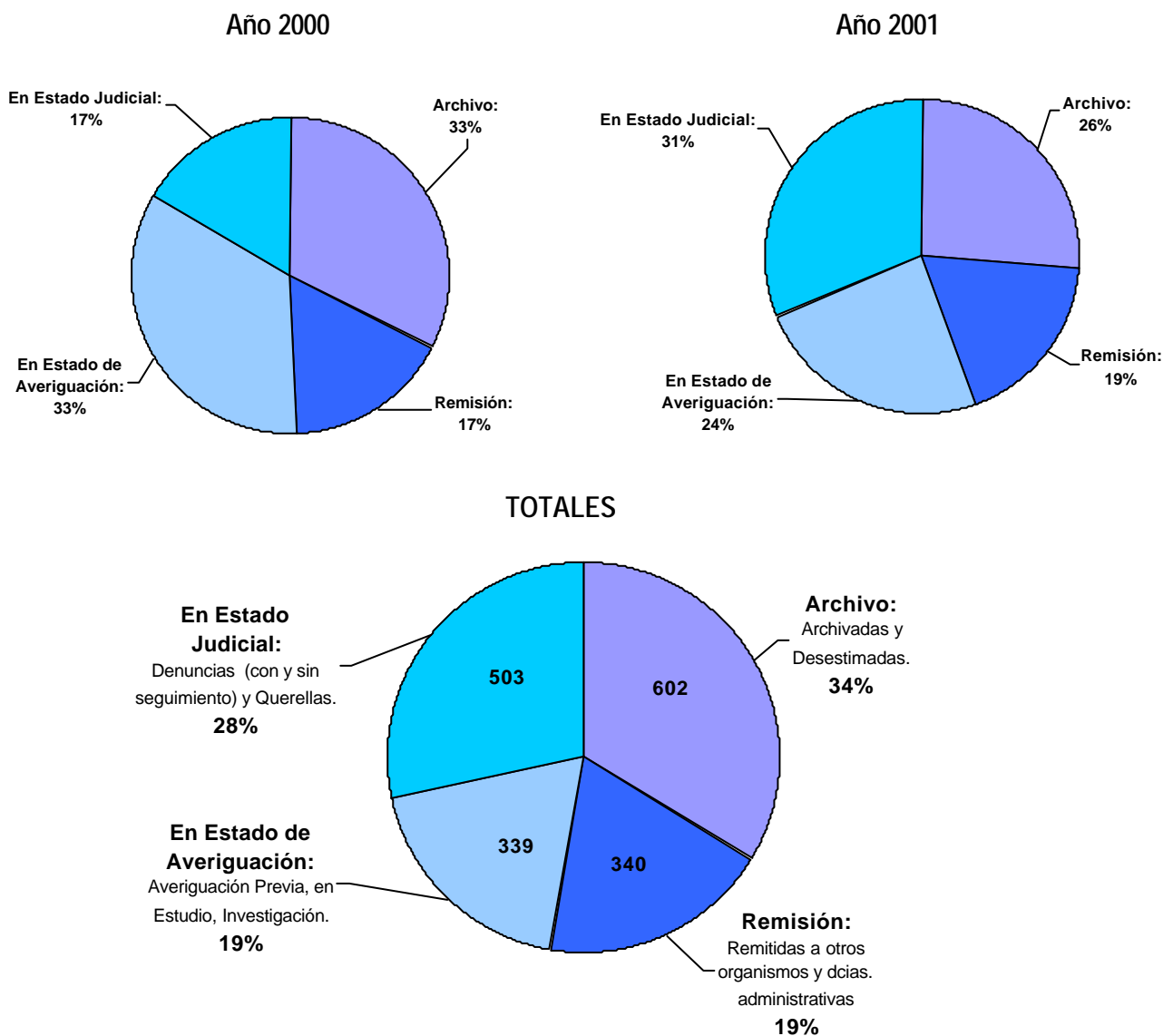


**B.1.II. ESTADÍSTICAS DE LA DIOA. DATOS Y CONSIDERACIONES**

**1. DISTRIBUCIÓN DE EXPEDIENTES SEGÚN SU ESTADO DE TRÁMITE**

Desde el inicio de actividades –diciembre de 1999- la Oficina Anticorrupción abrió 1784 investigaciones. De éstas, **el 81% fue resuelta**: o bien se halló que constituían posibles hechos de corrupción y fueron presentados ante la justicia, o bien se trataba de irregularidades administrativas que no implicaban hechos de corrupción y fueron remitidos a otros organismos públicos para que aplicaran las sanciones correspondientes, o bien se encontró que los hechos no constituían casos de corrupción y fueron archivados. El 19% aún se encuentra en estado de investigación.

Si se comparan los porcentajes del año 2000 con los del año 2001, se observa una reducción del 9% de casos en estado de investigación, lo que implica un aumento de la eficiencia, ya que se resolvió una mayor proporción de casos. El impacto de estas cifras es aún mayor si se tiene en cuenta que en el año 2001, a las investigaciones abiertas en ese período deben agregarse las no resueltas en el 2000 y el trabajo de procuración judicial proveniente de ese período. También debe subrayarse el aumento del 14% de las causas en estado judicial, lo que implica un aumento del peso relativo de estas tareas durante el último año.



## 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 pueden 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*).

**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*).

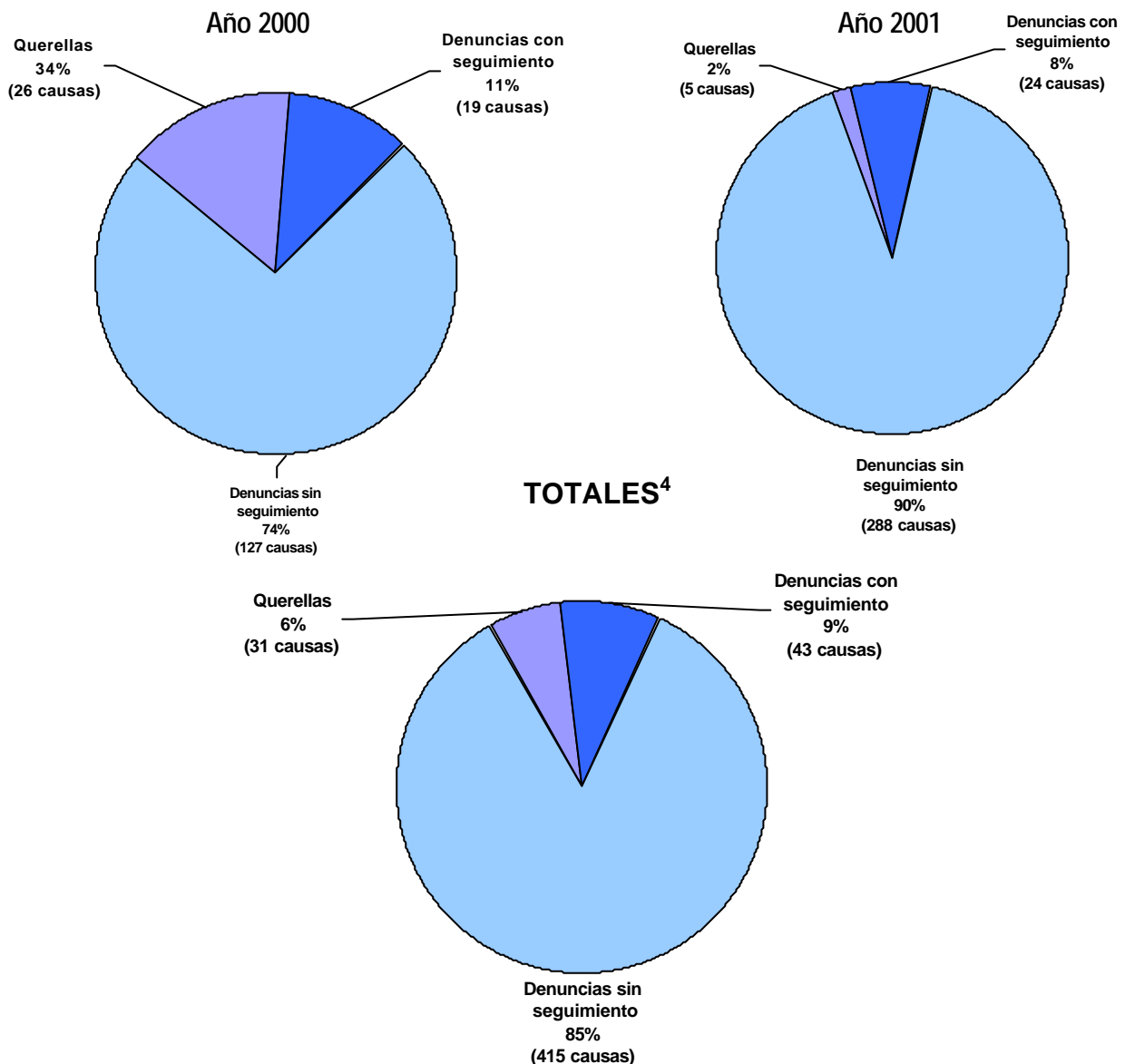
## 2. INTERVENCIONES JUDICIALES

En sus dos primeros años de gestión, esta Oficina ha realizado **489 denuncias ante la Justicia: en 31 de ellas se constituyó como querellante y sobre otras 43 realiza un seguimiento permanente.**

Durante el año en curso, en 317 casos investigados por esta Oficina se consideró que existían hechos de corrupción y se realizó la correspondiente denuncia judicial a efectos de impulsar su resolución y eventual sanción. En este contexto, se presentaron:

- *5 nuevas querellas;* es decir: denuncias en que la OA solicitó ser tenida por parte a efectos de estar habilitada para impulsar la investigación aportando pruebas en las causas. Estas presentaciones representan un número significativamente inferior al del año anterior, lo que se explica por la importante carga de trabajo que representa la cantidad de causas en que la Oficina ya participa activamente: la mayoría de ellas fueron presentadas el año anterior pero –debido a los tiempos de la Justicia- recién este año comenzaron a tomarse medidas en dichas investigaciones judiciales, que demandaron a esta Oficina un mayor esfuerzo en el impulso del proceso. Así, la dedicación que requieren las actividades de procuración ha obligado a ajustar aun más los criterios de selección de las causas en que se participa en calidad de querellante.
- *24 nuevas denuncia con seguimiento:* se trata de causas cuyos avances son periódicamente revisados por esta Oficina a efectos de aportar pruebas y evaluar la necesidad de solicitar ser tenidos por parte en el proceso. El aumento en la cantidad de presentaciones de este tipo, con relación a las del año anterior, se explica por la reducción de las presentaciones como querellante cuya contracara es el aumento de las denuncias con seguimiento.

- *288 denuncias sin seguimiento*; es decir que se ha puesto en conocimiento de la justicia una importante cantidad de hechos que si bien no superan los criterios de relevancia de la DIOA, constituyen delito.



#### CASOS DE INCUMPLIMIENTO MALICIOSO DE PRESENTACIÓN DE DECLARACIÓN JURADA:

El control de las declaraciones juradas presentadas por los funcionarios públicos permitió detectar **89** casos de posible incumplimiento malicioso de presentación (art. 268 3er. párrafo del Código Penal). De éstos, **35** están bajo investigación y **54** incumplimientos ya fueron verificados y denunciados ante la justicia.

#### IMPULSO JUDICIAL:

El accionar de la Oficina Anticorrupción, en aquellas causas en que participa como querellante, ha permitido:

- que se tomaran **100 declaraciones** indagatorias;
- que se dictaran **44 procesamientos**.

Asimismo, los jueces han dictado: **20 faltas de mérito** y **4 sobreseimientos**.

<sup>4</sup> La diferencia que se registra al sumar la cantidad de causas que constituyen los tres estados judiciales (489), con relación a la cantidad de expedientes en Estado Judicial registrada en el gráfico de "Distribución de expedientes según su estado de trámite" (503), se debe a que varias investigaciones se referían a un mismo hecho y en consecuencia confluyeron en una única presentación judicial. El caso típico es el de aquellas denuncias que conformaron presentaciones complejas o que involucraban diversos hechos, como es el caso de la asociación ilícita.



## IMPULSO DE ACCIONES DE RECUPERO PATRIMONIAL:

La Dirección de Investigaciones de esta Oficina instó la realización de acciones civiles tendientes a la indemnización del perjuicio económico que ciertos hechos de corrupción causaron al patrimonio estatal. Debe aclararse que la Procuración del Tesoro de la Nación dictaminó que esta Oficina no es competente para el inicio de acciones civiles: sus atribuciones se limitan a poner en conocimiento de los servicios jurídicos de los organismos afectados las irregularidades identificadas, a efectos que estos insten las correspondientes acciones tendientes al recupero patrimonial. Por ello, la Oficina solicitó a los organismos correspondientes que instaran acciones civiles por un monto aproximado de 113 millones de pesos, en los siguientes casos:

- 1.- Contra una compañía de telecomunicaciones a la que se le había transferido ilegalmente un valioso terreno en el que hoy se asienta un country club. La demanda civil quedó a cargo de la Dirección de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Economía de la Nación. El monto de perjuicio económico causado se estima en más de \$ 10.000.000.
- 2.- contra las empresas, sus directivos, y funcionarios responsables de la ilegítima contratación por parte del Instituto Nacional de la Administración Pública de servicios informáticos para evitar el "efecto 2000". El perjuicio causado está estimado en casi \$ 3.000.000 y el área responsable del inicio de esta acción es el servicio jurídico de la Jefatura de Gabinete de la Nación.
- 3.- contra empresas titulares de licencias de radiodifusión involucradas en la obtención de exenciones ilegales al gravamen a la radiodifusión (arts. 73 y 100 de la ley 22.285). El perjuicio estatal fue estimado en alrededor de \$ 100.000.000 y el servicio jurídico responsable del inicio de estas acciones es el correspondiente al Comité Federal de Radiodifusión (COMFER).

**Nota:** para un detalle de las querellas y denuncias con seguimiento realizadas por la DIOA, ver Anexo: "Causas Judiciales".

### 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.

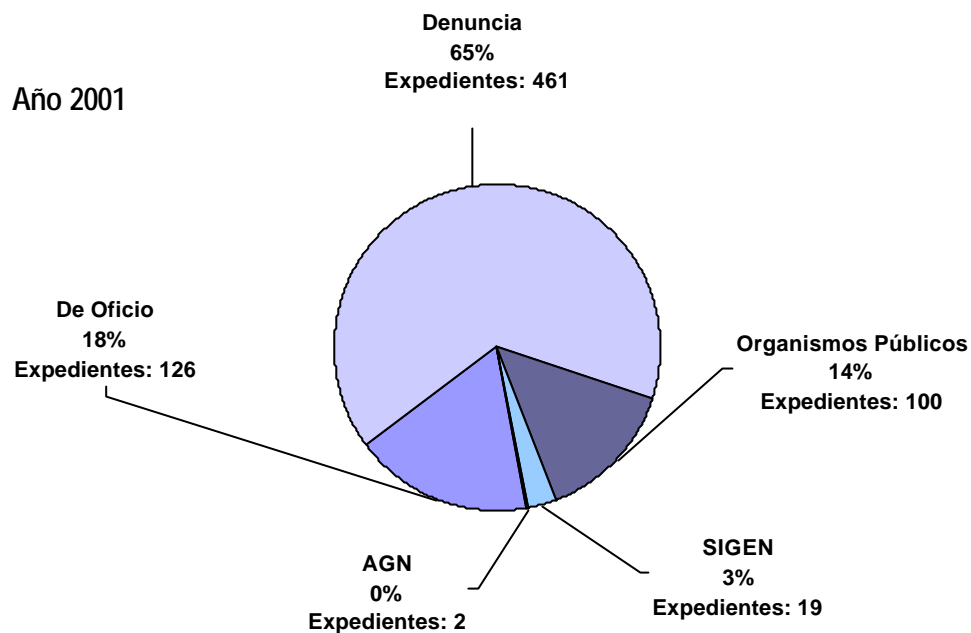
**Denuncia con seguimiento:** Son aquellos casos en que el análisis de la DIOA evidenció que los hechos denunciados constituyen un delito de corrupción que requiere investigación y resolución judicial; si bien en estos casos no se participa activamente del proceso, sí se realiza una revisión periódica 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.

## 3. ORIGEN DE LA DENUNCIA

Las denuncias formuladas por particulares siguen constituyendo, cuantitativamente, la principal fuente de las investigaciones. Sin embargo, ha adquirido una importancia creciente la remisión de denuncias por parte de organismos de la Administración Pública Nacional. Esto significa, principalmente, que las diversas áreas de control existentes –áreas de asuntos jurídicos, de auditoría interna y otras de los ministerios, así como SIGEN, AGN– han tenido una mayor actividad y detectaron casos que remitieron a esta Oficina. Debe

tenerse en cuenta, también, que en diciembre de 2000 se dictó el decreto Nro. 1162<sup>5</sup>, que obliga a los funcionarios a formular ante la Oficina Anticorrupción la denuncia de los hechos delictivos de los que tuvieren conocimiento en ejercicio de sus cargos.



#### 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.

**Denuncia:** 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.

**SIGEN:** Hechos que son puestos en conocimiento de la Oficina por comunicación de la Sindicatura General de la Nación del contenido de sus informes, de conformidad con lo dispuesto por el art. 11, inc. e), del Decreto 102/99.

**AGN:** Hechos que son puestos en conocimiento de la Oficina por comunicación de la Auditoría General de la Nación del contenido de sus informes, de conformidad con lo dispuesto por el art. 11, inc. e), del Decreto 102/99.

#### 4. TIPO DE DENUNCIANTE <sup>6</sup>

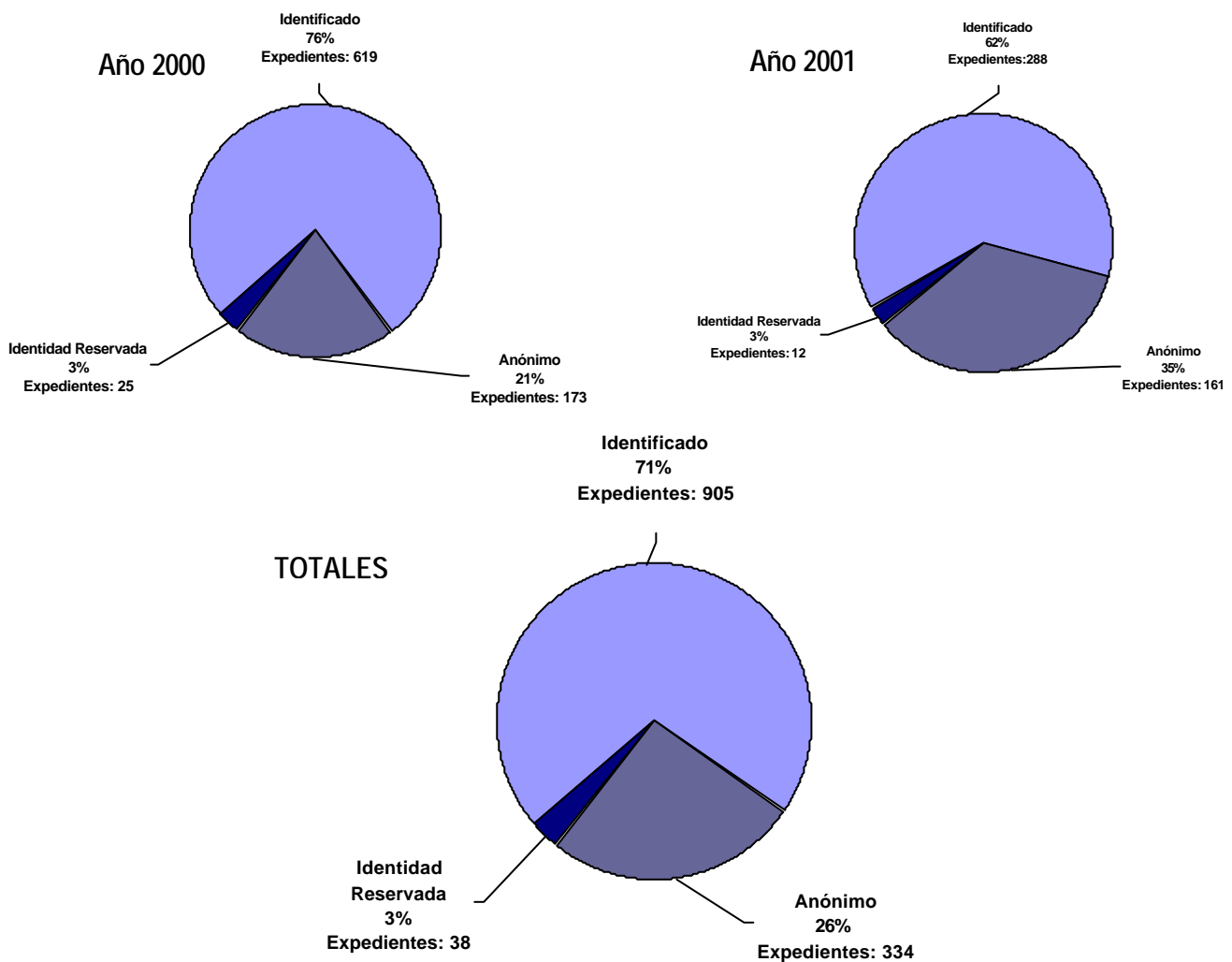
De la confrontación de las cifras correspondientes a los años 2000 y 2001, el primer dato que llama la atención es el crecimiento de la proporción de denuncias anónimas. Este crecimiento merece ser interpretado según varias hipótesis. Por una parte, puede suponerse que durante el 2000 las denuncias se

<sup>5</sup> El Decreto 1162 fue sancionado en diciembre de 2000 (B.O.: 29.544), reglamentando la obligación de denunciar los ilícitos de los cuales tomen conocimiento los funcionarios públicos, señalando que los mismos deben ser denunciados ante esta Oficina Anticorrupción

<sup>6</sup> La información de este apartado es un detalle de la categoría "Denuncia" presentada en el apartado "Origen de la Denuncia"

refirieron, en su gran mayoría, a hechos ocurridos en la gestión anterior, y por lo tanto, relativos a personas que ya no estaban en funciones. Ello implicaba que el temor a las consecuencias personales de la denuncia fuera relativamente bajo. Durante el año 2001, en cambio, crecieron las denuncias sobre funcionarios de la gestión en ejercicio, por lo que empleados y personas vinculadas a la administración pública pueden haber tenido más temor a eventuales represalias por su denuncia; de hecho, se han identificado algunos casos en que los denunciados han recibido represalias. A esto puede agregarse la probable percepción pública acerca de la falta de resultados judiciales de las causas por hechos de corrupción, lo que pudo tener un efecto frustrante e intimidante.

Para neutralizar estos factores sería fundamental contar con una legislación de protección de los denunciantes que pudieran verse afectados por el hecho de denunciar (whistle blowers). Investigar las modalidades de esta protección y proponer un proyecto de ley en tal sentido es una de las tareas que tiene por delante la Oficina para el año 2002.



#### 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.

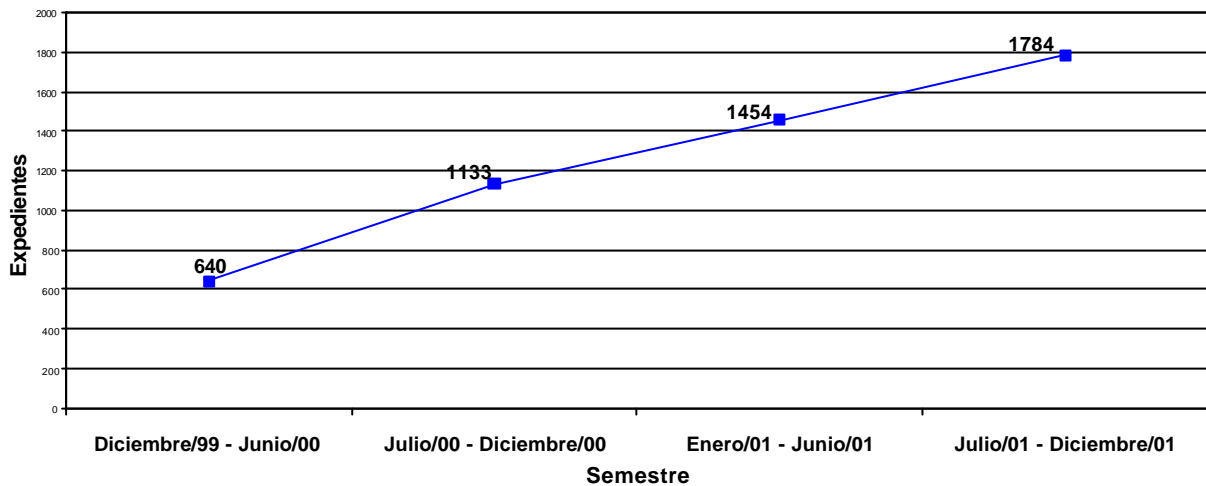
**Identidad reservada:** Es la denuncia que es presentada por una persona que se identifica pero que solicita a la Oficina que se mantenga su identidad en sobre cerrado, dato que por lo tanto sólo le será revelado al Juez en el momento en que lo solicite luego de presentada una denuncia o querrela.

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

## 5. EVOLUCIÓN SEMESTRAL

Como puede apreciarse en el gráfico, durante el año en curso se han abierto 708 nuevas carpetas de investigación, con un promedio de apertura de 177 carpetas por trimestre.

La cantidad de investigaciones iniciadas durante el año 2001 es inferior a la del 2000, y ello podría explicarse porque esta Oficina fue abierta durante ese año y consecuentemente se convirtió en el canal de denuncia de una importante demanda acumulada sobre irregularidades ocurridas en tiempos anteriores en los cuales no existía una agencia con funciones similares a esta, en condiciones de investigar y realizar las correspondientes denuncias.



## **B.2. MODALIDADES DE LA CORRUPCIÓN**

### **Modos típicos de las irregularidades en las erogaciones públicas.**

Compras, contrataciones y subsidios

Los casos de corrupción investigados por la DIOA proporcionan datos útiles para reconocer los procesos administrativos que favorecen la comisión de hechos de corrupción y las distintas modalidades que adquieren las irregularidades. En tal sentido, el presente apartado pretende conformarse como una herramienta útil para la gestión pública, en la medida en que permite alertar, y consecuentemente prevenir, su ocurrencia.

Se presentan, entonces, las principales modalidades que adquieren los hechos de corrupción investigados por esta DIOA en lo referido a dos tipos de procesos propios de la Administración pública: (1) la compra de bienes y contratación de servicios, y (2) el otorgamiento de subsidios; asimismo se presentan (3) las formas penales que adquiere la corrupción. Ello implica que la información que se presenta no abarca el universo completo de hechos corruptos susceptibles de desarrollarse en el marco de la Administración Pública, sino exclusivamente aquellos hechos que –debido a su significación económica, social y/o institucional– merecieron una investigación exhaustiva por parte de esta OA y en los cuales se consideró demostrada la existencia de hechos enmarcados en la Convención Interamericana contra la Corrupción y, consecuentemente, se convirtieron en querellas o denuncias presentadas ante la Justicia.

### **B.2.1. IRREGULARIDADES EN COMPRAS Y CONTRATACIONES**

La compra de bienes y contratación de servicios son actividades básicas y necesarias para la gestión de la administración pública. En los casos investigados, la DIOA ha reconocido una serie de irregularidades que tuvieron lugar en diversos actos administrativos realizados durante los años 1997, 1998, 1999 y 2000 en diferentes áreas y dependencias de la Administración Pública Nacional.

A continuación se presentan una serie de conclusiones a las que se arribó tras el análisis sistemático de varias de las denuncias radicadas ante la justicia: se trata, por un lado (A), de ciertas condiciones y arreglos institucionales que fueron reconocidos como “facilitadores” o promotores del desarrollo de conductas corruptas; y, por otro lado (B), se presentan algunas de las irregularidades cometidas en el proceso de compras y contrataciones públicas, que fueran oportunamente identificadas en las investigaciones.

#### **A. Condiciones y arreglos institucionales facilitadores de la corrupción**

##### **1. Desarticulación de instancias de control:**

La desarticulación directa, así como la neutralización por diversas vías de los mecanismos e instancias de control (tanto del conjunto de la gestión como de áreas particularmente sensibles), es una maniobra frecuente y lógica si lo que se pretende es cometer ilícitos: La existencia de agencias, procesos y procedimientos de control aumenta las posibilidades de que las irregularidades sean reconocidas por agentes que no han participado de ellas ni recibido beneficio alguno, creciendo proporcionalmente las posibilidades de que aquellos hechos sean denunciados.

Entre estas instancias contemplamos no sólo a los organismos de control externo, sino también a las agencias internas encargadas de controlar la gestión. Entre estas últimas es posible reconocer tanto unidades encargadas de controlar el conjunto de la gestión, como es el caso de las auditorías internas, sindicaturas, o áreas de sumarios; como otras encargadas de revisar el desempeño de áreas, tareas o funciones particularmente sensibles (seguimiento de obras o provisión de servicios, autorización de

ampliaciones o cambios en las condiciones contractuales previstas, control de las prestaciones, relevamiento de información y producción de datos estadísticos, etc.).

Así, el funcionamiento irregular o meramente "formal" de instancias de control internas de los circuitos administrativos en los organismos denunciados resultó una condición para que las acciones identificadas pudieran desarrollarse sin encontrar freno alguno. Si esto resulta válido en términos generales, también vale señalar –en particular- la debilidad de controles internos referidos al uso de excepciones normativas; es decir: con frecuencia no se verifica la pertinencia de las justificaciones que intentan explicar el uso de mecanismos administrativos que salen de los carriles regulares previstos por las correspondientes normas.

Cuando los controles no resultan efectivos, entonces, los agentes y funcionarios saben que existen escasas posibilidades de que la irregularidad sea identificada y sancionada; es esto lo que convierte a las fallas en el control en una condición estructural promotora / facilitadora de hechos de estas características.

## **2. Ausencia o suspensión de reglamentos de compras y contrataciones:**

Si bien existen normas nacionales que regulan el proceso y condiciones para las compras y contrataciones del Estado, algunos organismos que se rigen con fondos públicos se encuentran exentos de estas (es el caso, por ejemplo, del INSSJP). La ausencia de regulaciones para tales procesos resulta una condición ideal para el desarrollo de irregularidades: en la medida en que no existen reglas y procedimientos claros para la adquisición de bienes / servicios, resultará fácil realizar contrataciones de modo tal que el ganador de un supuesto concurso sea elegido con anterioridad a la consumación del mismo (caso en el cual se trata de concursos falsos) o que la selección se realice de manera directa aun cuando involucre altos montos; asimismo, la ausencia de este tipo de normas habilita la inclusión de cláusulas abusivas para el Estado y el diseño de los pliegos "a medida" de algún oferente en particular.

## **3. Uso de Fideicomisos:**

El uso de este mecanismo es frecuente y recomendado en diversas situaciones. Sin embargo, su aplicación entre un organismo público y una entidad bancaria a efectos de que esta última administre los fondos de la primera puede convertirse en una modalidad facilitadora de hechos de corrupción en la medida en que es imposible para el Estado controlar el destino de ese dinero. Invertir el dinero público en fideicomisos implica la elección de un mecanismo carente de controles estatales que –consecuentemente- habilita su uso discrecional, en una suerte de "administración paralela" a la del registro oficial.

El fideicomiso supone la inversión de fondos de un modo tal que genera –de hecho- un modelo de autonomía financiera para su uso. El uso irregular de fondos sometidos a dicho régimen se identificó en casos en que los excedentes de partidas presupuestarias de años anteriores no fueron reintegrados al Tesoro sino depositados en estas cuentas y posteriormente gastados sin aprobación presupuestaria previa ni control estatal alguno; así como en el caso de recursos propios generados por los organismos, que jamás fueron incorporados a las arcas del Estado Nacional y fueron directamente depositados en fideicomisos administrados al margen de los sistemas de control y seguimiento públicos. En tal sentido, se han registrado: transferencias sin control respecto de su destino; transferencias de fondos sin contraprestación real; uso de los fondos sin control alguno por parte del Estado y al margen de las normas que éste dispuso para la gestión de los recursos públicos.

La generación de recursos propios por parte de organismos públicos requiere mantener informada a la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP) respecto de la cantidad de dinero ingresado en las cuentas, al tiempo que el uso de esos fondos requiere autorizaciones del Jefe de Gabinete de Ministros. Sin embargo, en algunas oportunidades no se cumplió con la obligación de informar a la ONP, al tiempo que su gestión y gasto fueron realizados mediante cuentas de fideicomiso creadas por el organismo que subdeclaraba sus ingresos, sin autorización alguna por parte del Jefe de Gabinete. De este modo, se omitió la necesaria

autorización para realizar gastos ya que se trata de fondos gestionados al margen del sistema público administrativo-financiero, habilitándose así su desvío y malversación.

#### **4. Conversión en proyecto internacional de un programa con fondos nacionales:**

Como ya se señaló, las compras y contrataciones que se realizan con fondos del Tesoro Nacional se encuentran sometidas a una serie regulaciones que tienden a promover la competencia entre los oferentes y la transparencia en los criterios de selección. Por su parte, los organismos multilaterales de crédito auspician y promueven el desarrollo de ciertos proyectos en el marco de los cuales resulta necesario realizar compras y contrataciones, que someten a sus propias normas. El traslado de una actividad para la cual el Estado ha destinado fondos al amparo de alguno de los organismos multilaterales de crédito y desarrollo implica, por un lado, un gasto administrativo y, por el otro, que las normas que regularán las erogaciones y las contrataciones serán las de estos últimos y supletoriamente las nacionales.

Se han detectado casos en los que se realizaron contrataciones en el marco de un programa de un organismo internacional sin que éste realmente lo haya financiado, sino que los recursos eran todos originarios del Tesoro Nacional. Esta conversión de un acto de la administración pública a un programa de un organismo de estas características implica la flexibilización de los requisitos de contratación y de los mecanismos de control, y permite el favorecimiento de algunos oferentes y el pago de sobrepagos, sin control alguno por parte del Estado.

#### **5. Especificaciones técnicas insuficientes en pliegos de licitación:**

La ambigüedad y la vaguedad en las descripciones de la cantidad y calidad de los bienes/servicios requeridos (especialmente de aquellos que no son productos terminados que se pueden adquirir en el mercado sino que requieren de procesos de elaboración), se conforma como una condición promotora de hechos de corrupción en varios sentidos. Por un lado, afecta la competencia en la medida en que impide comparaciones certeras entre las ofertas que presentan definiciones globales y carentes de información detallada y comparable acerca de las particularidades del trabajo/los materiales ofrecidos. Por otro lado, impide realizar controles posteriores, tanto sobre la prestación misma del servicio como sobre la calidad y cantidad del bien/servicio que se recibió, así como sobre la adecuación entre la calidad/cantidad y el precio pagado.

#### **6. Ausencia de organigrama formal:**

El organigrama de todo organismo, agencia o empresa, implica la distribución de atribuciones y responsabilidades que corresponden a cada área y funcionario a cargo; de modo que la ausencia o demora en su aprobación definitiva habilita el desarrollo de un orden jerárquico "paralelo" al tiempo que no resulta claro quién y cómo debe autorizar los gastos y cuál es la instancia encargada de controlarlos.

#### **7. Caos administrativo:**

La ausencia de orden administrativo, es decir: la falta de archivo, análisis de ingresos y egresos, control y seguimiento presupuestario, inventarios, etc., funciona como una condición para la ocurrencia de hechos de corrupción. En tal sentido opera tanto la pérdida de documentación que podría servir para identificar irregularidades y/o como prueba en caso de eventuales procesos judiciales, como la imposibilidad de contar de manera rápida y eficiente con información necesaria para tomar decisiones, así como también la posibilidad de que –por ejemplo- aquellos beneficios que se otorgan según el orden de presentación del pedido vean afectada su prelación.

## 8. Publicidad deficiente:

La publicidad que se le otorga a las compras y contrataciones realizadas por el Estado es –en muchas ocasiones- escasa e inferior a la prevista en las normas. Y si bien esto constituye una irregularidad en sí misma, también se conforma como condición de posibilidad para el desarrollo de otra serie de irregularidades (falsedad del concurso de precios, selección del oferente previa al desarrollo del concurso, sobrepuestos, etc). Ello porque, en la medida en que son escasas las personas/empresas que saben acerca de la existencia de concursos de precios, la competencia se ve limitada, al tiempo que se habilita su “cartelización”.

### **B. Tipo de irregularidades identificadas; modalidades de la corrupción:**

La información se ofrece ordenada según la instancia del proceso de compras y contrataciones en que las irregularidades han tenido lugar. En tal sentido, reconocemos 5 instancias de dicho proceso: 1) detección y determinación de necesidades; 2) trámite administrativo y concurso de precios; 3) selección de oferentes; 4) control de ejecución del contrato; 5) pago a contratistas.

#### **1. Detección y determinación de necesidades**

Esta es la instancia inicial del proceso de compra de bienes y contratación de servicios, y reconoce dos subprocesos: (1.1) la definición de la cantidad y calidad de bienes o servicios que resulta necesario adquirir, y (1.2) la elaboración de las pautas y criterios que guiarán el proceso de adquisición de aquello definido en 1.1. En el marco de la ejecución de estos procesos, la DIOA ha reconocido una serie de irregularidades:

##### **1.1. Definición de cantidad y calidad a contratar:**

**1.1.1 Casos de contrataciones injustificadas:** Este tipo de irregularidades reconoce antecedentes tanto en la compra de bienes y en la contratación de servicios sin trámite administrativo que justifique de modo cierto la necesidad de llevar adelante dicha adquisición, como en las adquisiciones o contrataciones a empresas que no realizaron las mejores ofertas de precios, sin que conste justificación alguna que explique por qué se las contrató a pesar de existir mejores ofertas.

##### **1.2. Elaboración de pautas y criterios para la compra/contratación:**

**1.2.1 No se prevén sistemas de control ni sanciones ante eventual incumplimiento:** implica que el Estado se autolimita en sus posibilidades de identificar eventuales incumplimientos, exigir su corrección y/o reprimir su ocurrencia. De este modo, el cumplimiento de los contratos carece de reaseguros y aumentan las condiciones que habilitan la ocurrencia de hechos de corrupción.

**1.2.2 Ausencia de regulaciones para control sobre recursos destinados a pago de terceros:** Este tipo de irregularidad se registra en organismos que tercerizan la provisión de servicios a empresas que, por su parte, contratan a quienes realizan la prestación. La imposibilidad de controlar que se realicen los pagos correspondientes a las efectoras del servicio implica el riesgo de que –tal como ha sucedido- estos pagos no se concreten y, consecuentemente, se vea afectada población beneficiaria que deja de recibir la correspondiente prestación.

**1.2.3 Cambio en las condiciones del concurso con posterioridad a la adjudicación (favorecimiento de un oferente):** Se trata de la modificación en las condiciones previstas en los pliegos de licitación en base a los cuales se realizaron las correspondientes ofertas con posterioridad a la resolución del concurso. Esta irregularidad afecta la competencia legítima entre los oferentes al tiempo que implica el otorgamiento de beneficios particulares a uno de ellos (el ganador) de forma irregular: si las



condiciones finales hubieran sido conocidas por todos desde el principio, tal vez el ganador del concurso habría sido otro.

En este sentido se registraron, por ejemplo, casos en que las ofertas fueron realizadas para llevar adelante una obra en un tiempo determinado y ese plazo fue extendido al momento de la adjudicación del contrato; asimismo, se registró –a efectos de la provisión de un servicio- la entrega de grandes bienes inmuebles que no habían estado contemplados en las condiciones originales del pliego.

## 2. Trámite administrativo y concurso de precios

Esta segunda instancia del proceso de gestión de compras y contrataciones supone el cumplimiento de una serie de previsiones incorporadas en diversas normas que regulan este proceso y algunas actividades tales como: (2.1) publicidad y promoción de la demanda; (2.2) definición de la modalidad de contratación; (2.3) procedimientos administrativos internos; (2.4) procedimientos de control. En el marco de la ejecución de estas tareas, se ha registrado –entre otras- las siguientes irregularidades:

### 2.1. Publicidad y promoción de la demanda:

**2.1.1. Favorecimiento de un oferente en particular:** Este tipo de irregularidad refiere a la anticipación a un oferente en particular la existencia y condiciones de un concurso de precios que se realizará más adelante, antes de que se realice la publicidad del mismo. De este modo, el oferente favorecido aventaja a sus competidores en la búsqueda de presupuestos y ventajas comerciales que le permitan mejorar la oferta. Este tipo de favorecimiento también se ha registrado en casos en que se repitieron siempre las mismas firmas invitadas a diversos concursos de precios, así como cuando se convoca a presentar ofertas a empresas que no cuentan con ningún tipo de trayectoria en la materia respecto de la cual se las está convocando.

**2.1.2. Falsedad de llamado a concurso de precios:** Se trata de dos tipos de irregularidades: por un lado del uso de la publicidad de la demanda sólo como formalidad y no en cumplimiento de la obligación de realizar concursos de precios, dado que el ganador del concurso estaba elegido con anterioridad a la publicidad de la demanda; y por el otro, del envío de menor cantidad de invitaciones a oferentes que las indicadas en la normativa. Por último, el concurso de precios también resultó falso en aquellos casos en que se invitó a diferentes empresas a competir sabiendo que todas ellas se encontraban asociadas.

### 2.2. Definición de la modalidad de selección de oferentes:

La modalidad que debe adquirir una contratación y el sistema de selección de ofertas no resulta de los deseos del decisor sino de ciertas previsiones normativas según las cuales el monto estimado del contrato determina si debe realizarse una contratación directa, una licitación privada o una licitación pública. Sin embargo, estas previsiones son frecuentemente violadas de diversas formas:

**2.2.1. Uso, sin justificación, de mecanismos de selección con requisitos menores a los previstos en las normas:** Esta irregularidad resulta bastante frecuente, y se trata del uso de modalidades de selección diferentes a las previstas, sin que medie justificación alguna para que esto ocurra. De este modo, por ejemplo, contratos por montos superiores al millón de dólares se hicieron mediante licitaciones privadas (concurso de precios entre 3 oferentes) o de manera directa, cuando correspondía el llamado a licitación pública. El cambio de una modalidad a otra resulta posible cuando se verifica alguna de las causales de excepción previstas en las normas (por ejemplo: la urgencia); sin embargo, en los casos analizados por la OA dichas causales no existían realmente.

**2.2.2. Uso, con justificaciones inadecuadas, de mecanismos de selección con requisitos menores a los previstos en las normas:** Se trata de casos en que el decisor intentó justificar el uso de una modalidad que no era la adecuada, pero dicha justificación no resultaba cierta. Así, por ejemplo, se compraron de manera directa ciertos bienes arguyendo causas de urgencia, pero cuando su entrega se demoró enormemente respecto de la fecha acordada –dos años, por ejemplo- el organismo no sancionó al proveedor ni presentó reclamo alguno.

De manera similar, se registra la contratación de personal que debía haber sido seleccionado por concurso, mediante el mecanismo excepcional *intuitae personae*. Esta excepción requiere una notoria capacidad científica, técnica o artística de las empresas o personas a quienes se encomienda la tarea. Sin embargo, se registraron casos en que se utilizó este mecanismo excepcional de contratación para realizar tareas simples que podían haber sido realizadas por cualquier profesional. El recurso a este mecanismo, entonces, habilitó contrataciones directas en casos en que las mismas no se encontraban justificadas.

**2.2.3. Uso, mediante partición de contrataciones, de mecanismos de selección con requisitos menores a los previstos en las normas:** A efectos de quedar enmarcados en ciertas condiciones y obligaciones para realizar las contrataciones, se procedió en varias oportunidades a realizar particiones ficticias de la contratación. De este modo –dado que la modalidad se encuentra asociada al monto estimado del contrato- la operación se encuadraba en mecanismos con menos requisitos pese a que el monto total contratado con una misma empresa para la adquisición de un mismo bien requería otra modalidad de selección del oferente; por ejemplo: en lugar de realizar una licitación pública para la compra de bienes por un millón de pesos, se realizan cuatro compras por doscientos cincuenta mil con la misma empresa. Se trata, entonces, de la “partición” de contratos para adquirir ciertos bienes o servicios sin que medie justificación alguna

### **2.3. Procedimientos administrativos internos:**

**2.3.1. Irregularidades en la conformación del expediente y desarrollo de la contratación:** Se trata tanto de la ausencia de procedimientos básicos tales como la existencia los antecedentes y motivaciones del contrato, así como de la falta de autorización administrativa para realizar un evento o las contrataciones correspondientes.

**2.3.2. Falsedad del concurso:** Se trata de casos en que los expedientes se iniciaron con posterioridad a la adjudicación del concurso, o en los que se supone que compitieron empresas que afirman no haberlo hecho. De este modo, los supuestos concursos no fueron tales.

### **2.4. Procedimientos de control:**

Existen procedimientos e instancias creados a efectos de verificar y controlar que el procedimiento que se está llevando adelante resulte adecuado. Dos de los principales procedimientos previstos a tal efecto se ven frecuentemente violentados:

**2.4.1. Incumplimiento del sistema de Control de Precios Testigo:** A efectos de que las contrataciones que realice el Estado se encuentren acordes con los precios de mercado, la normativa prevé que previo a la adjudicación de un contrato se verifique con los Precios Testigo realizados por la SIGEN, la adecuación del precio. Sin embargo, esta obligación ha sido incumplida en reiteradas oportunidades, lo cual habilitó la contratación de proveedores por montos que implicaban sobreprecios.

**2.4.2. Falta de dictamen jurídico:** Se trata de la ausencia del dictamen jurídico que debe existir con anterioridad a la adjudicación de un contrato.

### 3. Selección de oferentes:

La selección de quién prestará el bien/servicio demandado por la Administración Pública debe responder a una serie de criterios entre los que se destaca el de adecuación a precios de mercado y selección de la oferta con "mejor precio" (a igualdad de calidad y condiciones de entrega). A pesar de la claridad de las normas que regulan y determinan los criterios de selección, éstas se han visto violadas de diverso modo:

- 3.1.1. **Sobrepuestos:** se trata de la compra de bienes y/o la contratación de servicios a precios superiores a los del mercado (habiéndose llegado a registrar sobrepuestos de hasta 6.250%, 300%, 192% y 444%). Con cierta frecuencia, este tipo de maniobra queda oculta tras la "*falacia de la productividad*": los indicadores muestran una mayor prestación de servicios/bienes, pero se oculta que los mismos han sido adquiridos a costos excesivos, lo que significa que se podría haber aumentado el número de beneficiarios con el mismo gasto global.
- 3.1.2. **Omisión de contratar la "mejor oferta":** Omitir esta obligación resulta posible en aquellos casos en que medie una justificación de peso; sin embargo, en los casos a los que aquí nos referimos, no se presentó argumento alguno sobre este proceder que muchas veces funciona como contracara del pago de sobrepuestos.
- 3.1.3. **Selección de empresas sin antecedentes en la materia:** Si bien la razón que debe primar en la selección de oferentes es la del mejor precio, la calidad también debe ser contemplada; por eso, la selección de empresas sin antecedentes en la materia para la que ha sido convocada resulta una irregularidad frecuentemente asociada a la existencia de "arreglos" entre funcionarios y empresarios.
- 3.1.4. **Pedido de retorno:** Se ha identificado casos en que se pidió un "retorno" a los adjudicatarios para hacer efectivos los contratos.

### 4. Control sobre la ejecución del contrato:

En esta instancia del proceso se reconocen irregularidades cometidas por dos actores diferentes: el público, que debe ejercer las funciones de control; y el privado, obligado a la entrega de bienes o la provisión de servicios según lo previsto en el correspondiente contrato. A continuación se resaltan irregularidades advertidas en las tareas de control y que reconocen incumplimientos o inconductas por parte de los contratistas:

- 4.1.1. **Ausencia de sanción ante incumplimiento del contrato:** Nos referimos a incumplimientos tales como la entrega de bienes/servicios de calidad inferior a la prevista, a largas demoras en su entrega y a diversas modalidades que puede adquirir la subprestación de servicios. Estas irregularidades afectan de manera directa la inversión realizada por el Estado así como la posibilidad de contar con aquello que se requirió.

La contracara de este tipo de conductas es el pago de sobrepuestos (debido a que el monto convenido preveía la recepción en ciertas condiciones y no en ciertas otras), al tiempo que en algunas oportunidades no resulta posible imponer sanciones a los proveedores debido a que –tal como se mencionó anteriormente– las mismas no fueron previstas en la licitación y contrato correspondientes. La diferencia entre lo pagado y lo efectivamente provisto permite suponer que se está encubriendo un desvío o apropiación ilegítima de fondos. Muchas veces, estas maniobras se encubren tras lo que podría denominarse la "*falacia del ahorro*"; es decir: se legitima una contratación con el argumento de que ésta implica una reducción global del costo, omitiendo que el Estado no recibirá la cantidad o calidad del servicio o producto contratado.

- 4.1.2. Uso de bienes inmuebles para fines diferentes de los previstos:** En algunas oportunidades, el Estado provee al contratista de un espacio físico en el cual llevar adelante los procesos/actividades convenidos; sin embargo, se han registrado casos en los que dichos espacios eran utilizados para la gestión de actividades ajenas a los intereses del Estado.
- 4.1.3. Falta de control sobre prestación de servicios tercerizados:** Este tipo de irregularidad implica el riesgo de que los servicios no sean prestados o se otorguen con menor calidad a la prevista en el correspondiente contrato. Se identificó su ocurrencia en organismos en que el servicio es provisto por varias empresas privadas, pero no es el Estado quien gerencia los pagos y el control de ese servicio sino que dicha función ha sido tercerizada a otra empresa privada. Esto se comprueba, también, en casos en los que se subsidia a una institución para que, a su vez, otorgue beneficios o realice contrataciones con terceros

## 5. Pago a contratistas:

### 5.1. Pagos irregulares:

- 5.1.1. Pago de servicios no verificados:** La desidia y el descontrol administrativo de algunas agencias públicas ha permitido que el Estado pague servicios cuya prestación efectiva no había sido verificada.
- 5.1.2. Pago de facturas irregulares:** Esto contempla tanto el pago de facturas falsas como de aquellas en las que se omitió detallar el bien/servicio otorgado (esto inhibe las posibilidades de controles posteriores acerca de la consistencia entre el pago realizado y el bien o servicio efectivamente recibido por el Estado), así como el pago de bienes o servicios cuya prestación se encuentra registrada en documentación falsificada.

### 5.2. Ausencia de registros

- 5.2.1. Ausencia de registro de pagos realizados:** Se trata de la ausencia de registros de gastos y destino de los fondos de ciertos organismos, lo cual obviamente impide el control sobre sus gastos.

## B.2.2. IRREGULARIDADES EN EL OTORGAMIENTO DE SUBSIDIOS

La entrega de subsidios es una modalidad de erogación del Estado que se caracteriza por no contemplar una contraprestación en beneficio de éste. Cuando se trata de subsidios a instituciones –como los que se describen en este apartado- se trata, en casi todos los casos, de un otorgamiento que tiene como contrapartida la realización de una actividad prevista en la resolución que lo concede, compatible con la normativa que rige a ese sector, con un fin social, sanitario o de algún modo vinculado al interés público.

En los casos de corrupción en el trámite de otorgamiento, ejecución y control de subsidios de diversa índole, los hechos más frecuentes se vinculan o bien a la preferencia injustificada de la autoridad otorgante por cierto beneficiario, o bien al desvío de fondos hacia objetos distintos de los previstos normativamente, inclusive en perjuicio del Estado, en la medida en que merman los recursos destinados a un fin específico. Las calificaciones penales de estas maniobras, por lo tanto, suelen encuadrarse en los delitos de negociaciones incompatibles, peculado y fraude en perjuicio del Estado.

Durante el año 2001 se realizaron investigaciones sobre algunas áreas que entregan subsidios de muy diverso tipo: la Administración de Programas Especiales del Ministerio de Salud (años 1999 y 2000), la ex-

secretaría de Desarrollo Social (período 1997-1999) y los Aportes del Tesoro Nacional (período 1999-2000). El objeto de cada uno de ellos es distinto.

Debe tenerse en cuenta que estas áreas manejan presupuestos muy voluminosos. **La APE ha administrado hasta \$120 millones anuales, se llegaron a distribuir \$400 millones en ATN's durante 1999, la ex-Secretaría de Desarrollo Social otorgó –sólo en los casos denunciados- subsidios institucionales por casi \$20 millones .**

La Administración de Programas especiales subsidia obras sociales para paliar déficit financiero, deudas prestacionales y tratamientos de discapacidad, alta complejidad y HIV. La ex Secretaría de Desarrollo Social otorgaba dinero a instituciones gubernamentales y no gubernamentales (ONG's) para atender población de necesidades básicas insatisfechas. Los ATNs, por su parte, los otorga el Ministerio del Interior a las provincias para paliar situaciones de emergencia. No solo difieren en el objeto, sino también en algunas cuestiones administrativas. Una de las más relevantes es que, mientras los subsidios sociales y de salud contemplan el requisito de la rendición de cuentas por parte del beneficiario, esto no ocurre con los ATNs, ya que al ingresar los fondos al presupuesto provincial, la administración nacional pierde injerencia.

Las principales fuentes de información, en todos los casos, fueron los informes de auditoría de los organismos de control (SIGEN y AGN) y de las unidades de auditoría interna de los organismos, así como el análisis directo de expedientes.

A continuación, se detallarán las instancias de la aprobación y del control de los subsidios, y los tipos de maniobras registrados dentro de cada una de ellas. La enumeración se centra en aquellas maniobras propias de este tipo de trámite y omite algunas que se han realizado pero que implican irregularidades respecto de cualquier procedimiento administrativo. En efecto, en muchos de los casos estudiados se ha registrado la falta de la intervención del área legal de los organismos, sucesivas refoliaciones e incumplimientos del circuito administrativo –frecuentemente, en detrimento del control del trámite-. Para comprender las particularidades de los casos de subsidios se prefirió dar cuenta de aquellas que son específicas de este tipo de erogaciones.

Otro patrón común en la entrega de los diversos subsidios es la discrecionalidad. La falta de aplicación de criterios técnicos que permitan comprender el modo de selección y ponderación de las solicitudes aceptadas y rechazadas demuestran que se trata de un tipo de erogación en donde la preferencia subjetiva del funcionario tiene un rol determinante.

## 1. Aprobación del subsidio:

En esta instancia del proceso de entrega de subsidios las diversas autoridades verifican el cumplimiento de las condiciones normativas y técnicas de los antecedentes presentados en el expediente. Las dimensiones de este análisis puede especificarse en:

### 1.1. Aprobación del efector:

Se trata de la instancia de verificación de los antecedentes técnicos, contables y datos de subsidios anteriores.

#### 1.1.1. **Casos de efectores con misiones distintas a las del objeto del subsidio:**

- La calificación técnica del efector de un subsidio con fines sociales es un factor fundamental para la eficiencia de la erogación. El otorgamiento de subsidios a organizaciones que no demostraban antecedentes en la materia anticipó otras irregularidades. Así, por ejemplo, se entregaron \$2.600.000 a una fundación cuyo objeto era el desarrollo de actividades vinculadas a "el medio

ambiente y los recursos naturales”, “la salud física y mental”, “la psicología individual y colectiva”, “el ocio y el tiempo libre”, para que realizara servicios odontológicos a población pauperizada.

- El otorgamiento de subsidios sociales a cooperativas y mutuales -cuyo fin es el beneficio de sus socios como producto de su actividad- ha sido una modalidad también repetida, cuyo resultado también fue el desvío en la aplicación de los fondos. Así, se otorgaron \$1.500.000 a una mutual para que entregara elementos de óptica y \$6.700.000 a una cooperativa compuesta por nueve socios, para que distribuyera alimentos en sectores de necesidades básicas insatisfechas.

### 1.1.2. Casos de efectores que recibieron nuevos subsidios con antecedentes de incumplimientos en otros subsidios:

- Una ONG que había recibido más de \$1 millón proveniente de cinco subsidios vio trabado el otorgamiento de uno nuevo porque una instancia de control había detectado la falta de rendición de cuentas de los subsidios anteriores. Bastó con que la ONG se comprometiera a presentarlos a la brevedad para que el subsidio se le otorgara. Jamás presentó las rendiciones de cuentas que adeudaba.
- Este patrón se repitió en numerosas ocasiones: ONGs que habían incumplido con la presentación de la rendición de cuentas recibieron posteriormente nuevos subsidios. El cumplimiento de este requisito está previsto por las normas.
- En los casos de subsidios a obras sociales también fue usual que se entregaran varios subsidios sucesivos a entidades que incumplían –también sucesivamente- con la entrega de cada rendición de cuentas. Se detectaron más de veinte casos de este tipo.
- En todos los casos de incumplimiento, los organismos de la administración responsables de subsidios a obras sociales o a organizaciones con fines sociales, omitieron usar sus facultades de control, de suspensión del subsidio y de requerir el reintegro de las sumas no rendidas.

### 1.1.3. Casos de beneficiarios que no cumplían con las condiciones normativas:

- En la entrega de subsidios a obras sociales, el organismo que los otorga debe controlar que éstas cumplan con las normas del sector como condición para su aprobación. Sin embargo, fue habitual la entrega de subsidios a obras sociales que violaban normas básicas del sistema, como las de utilizar hasta el 8% de sus recursos brutos en gasto administrativo, o de aplicar al menos el 80% de sus recursos a prestaciones médicas.
- En este tipo de subsidios fue frecuente (más del 50% de los casos relevados) que los entregaran sin que el organismo contara con información básica acerca de la calidad y cantidad de las prestaciones médicas realizadas, de los diagnósticos de los tratamientos para los que se solicitaba dinero, de la situación financiera de la obra social, y otros datos esenciales para decidir el otorgamiento.
- Entre los subsidios para obras sociales se contemplan los destinados a paliar déficits financieros transitorios. Se encontraron más de veinte casos de obras sociales que recibieron varios subsidios (tres o más) con intervalos de dos o tres meses, sumando, en algunos casos, más de \$1 millón cada uno. En estos casos se contradice la norma que indica que el déficit debe ser transitorio y que el subsidio debe ser excepcional, ya que el déficit es permanente y el subsidio normal.
- Se han detectado varios casos en los que el subsidio no sólo no palió el déficit, sino que éste se incrementó.
- Una de las irregularidades más frecuentes en la entrega de ATN's fue su concesión a entidades privadas, cuando se trata –según la Constitución y leyes específicas- de un subsidio para las provincias que atraviesan emergencias. De este modo se entregaron millones de pesos a fundaciones, clubes de fútbol de primera división, clubes de rugby, asociaciones, sindicatos, y otras entidades privadas, que los aplicaron a sus propios fines y no a paliar emergencias de ningún tipo.

## 1.2. Aprobación del objeto:

Certifica la adecuación del objeto propuesto en el expediente a los fines del organismo. También se verifica la adecuación de los montos al objeto.

**1.2.1. Otorgamientos para fines distintos de los del organismo/ programa:**

- Una modalidad frecuente ha sido el encubrimiento de una contratación irregular bajo la apariencia de un subsidio con fines sociales. Se han registrado varios casos en los cuales se entregaron cifras varias veces millonarias a efectores cuya función era la provisión de bienes o servicios cuya adquisición debió hacerse por medio de una licitación que permitiera comparar precios y poner en situación de igualdad a todos los posibles oferentes. Suelen coincidir con las irregularidades planteadas en 1.1.1.
- También se registró la utilización política de subsidios sociales. Es el caso de una ONG que, en el marco de un programa alimentario, recibió \$80.000 para financiar la asistencia de 11.000 ancianos a un acto político.
- El otorgamiento de ATNs debe restringirse, según las normas que le competen, a paliar emergencias y desequilibrios financieros de las provincias. Sin embargo, su entrega a entidades privadas tuvo como objeto la refacción de instalaciones de clubes de fútbol y de rugby, organización de competencias de motonáutica, festivales, etc., entre otras asignaciones irregulares.

**1.2.2. Falta de especificación del objeto en la solicitud del subsidio:**

- Esta ha sido una modalidad extremadamente frecuente en subsidios con fines sociales. Se encontraron varios casos en los que el subsidio era entregado sin que el solicitante especificara cuál era el objeto al que se aplicaría, la población beneficiaria, o la cantidad de beneficiarios finales.
- En otros casos de subsidios sociales también se registró que en la solicitud no se especificaba cuál era el monto solicitado, por lo que se entregaba dinero discrecionalmente, según el criterio del funcionario a cargo.
- Se realizaron otorgamientos de subsidios con fines sociales a ONG`s cuya única especificación del objeto consistía en que ella, a su vez, lo repartiría a otras instituciones, sin especificar cuál sería el objeto de estos subsidios parciales. De este modo, junto con el dinero, el organismo entregó facultades discrecionales a la ONG para su distribución, sin control alguno.

**1.2.3. Falta de información sobre los precios de bienes o servicios a pagarse con el subsidio:**

- En casos de subsidios con fines sociales fue frecuente la entrega de montos para que la ONG solicitante contratara bienes o servicios –por ej., para que realizara obras de construcción por más de \$200.000- sin que ésta cumpliera con la obligación de presentar tres presupuestos.

**1.2.4. Sobreprecios:**

- La falta de control por parte de las instancias correspondientes permitió que en el marco de un subsidio con fines alimentarios una ONG realizara compras de alimentos con un 96% de sobreprecio. Esta ONG había recibido más de \$6 millones con estos fines.

**1.3. Privilegios en la tramitación de expedientes:****1.3.1. Expedientes de tramitación veloz:**

- En los subsidios sociales se detectaron frecuentemente expedientes cuya tramitación duró pocos días, mientras otros demoraban meses en ser concedidos. La velocidad fue en detrimento del control de los requisitos y en favor del receptor del subsidio.

**1.3.2. Expedientes con “padrinazgos” políticos:**

- Entre los subsidios con fines sociales se detectó un expediente que tenía una nota adjunta en la que se aclaraba que el otorgamiento era de interés de un senador nacional, como si esto tuviera alguna relevancia para medir la adecuación del otorgamiento.
- En el caso de los ATN`s, en una enorme proporción de los otorgamientos existía o bien una nota o bien otro tipo de referencia, según las cuales la entrega de dinero a alguna entidad privada era de

interés de algún legislador nacional u otro dirigente político, por lo general no vinculado a la provincia que lo recibiría.

## **2. Control de ejecución:**

### **2.1. Modo de pago:**

Las normativas de todos los subsidios requieren de modos específicos de pago. Por lo general, se trata del depósito de un cheque en una cuenta corriente a nombre del beneficiario en el Banco Nación, destinada exclusivamente a la administración de estos fondos. Esto tiene el fin de facilitar el control de los pagos que se realizan con este dinero.

#### **2.1.1. Casos en que la modalidad de pago fue contraria a lo establecido por las normas:**

- En los subsidios con fines sociales se encontraron varios casos en los que el pago no se realizó en una cuenta corriente del Banco Nación, sino en otras cuentas bancarias de la ONG beneficiaria.
- Entre los subsidios a obras sociales se encontró un caso en el que se pagaron casi \$5 millones en efectivo, ya que la entidad estaba inhabilitada para operar con cuentas bancarias.

### **2.2. Control de aplicación:**

Verificación de la consistencia entre la aplicación de los fondos y el objeto que fue aprobado.

#### **2.2.1. Aplicación de fondos con fines distintos de los previstos en el acto de otorgamiento:**

- En los casos en los que se otorgaron subsidios por altos montos a ONG`s que se comprometieron a repartirlos a otras ONG`s con el fin de mejorar la situación de la población con necesidades básicas insatisfechas (ver 1.2.2.) se aplicaron los fondos a gastos de internet, pago de membresías a asociaciones, financiamiento de eventos automovilísticos, entre otros fines distintos de los previstos por la resolución de otorgamiento.
- Entre los subsidios a obras sociales existen aquellos que deben ser destinados a la cancelación de deudas pendientes de prestaciones médicas. Fueron frecuentes los desvíos de estos fondos a la cancelación de gastos operativos de la administración de las entidades, tales como sueldos y aportes previsionales del personal administrativo.
- Un caso extremadamente claro de desvío de fondos se detectó entre los subsidios a obras sociales. Una obra social declaró haber aplicado el dinero recibido (\$300.000) a la cancelación de una deuda con una gerenciadora de servicios médicos. Sin embargo, la investigación demostró que esa deuda ya había sido cancelada con anterioridad a la entrega del subsidio, y que el dinero, en gran parte, terminó en manos de personas físicas y de empresas vinculadas a un ex funcionario del organismo otorgante, que ya había entregado otros subsidios a la misma obra social, por \$1.200.000.

#### **2.2.2. Falta de verificación de la realización del fin del subsidio:**

- En los casos de "tercerización" de los subsidios –subsidios entregados a una ONG para que ésta los distribuya discrecionalmente a otras-, no sólo se desconocen los objetivos de los subsidios repartidos por la ONG receptora, sino que tampoco se conocen la gran mayoría de las realizaciones hechas con esos fondos.
- En numerosos casos de subsidios sociales otorgados para la realización de obras de construcción en las instalaciones de la ONG beneficiaria, se omitió verificar la efectiva realización de los trabajos.
- En casos de subsidios sociales para la compra de un inmueble para la ONG beneficiaria, faltan las escrituras.

### **2.3. Rendición de cuentas:**

Supone el análisis del respaldo documental de la aplicación de los fondos.



**2.3.1. Falta de rendición de cuentas sin reclamo del organismo:**

- En los subsidios con fines sociales fue usual la falta de rendición de cuentas por parte del beneficiario. En casos de ONGs que recibieron varios subsidios, acumularon otras tantas rendiciones pendientes.
- En esta misma clase de subsidios se registra la falta de reclamo por parte del organismo en cuanto a los retrasos o el incumplimiento de la presentación de rendiciones de cuentas.
- En materia de subsidios a obras sociales para tratamientos de discapacidad o de alta complejidad, sobre una muestra de 54 casos, se detectó la ausencia de rendiciones de cuentas en 16.

**2.3.2. Inconsistencias en la rendición de cuentas sin reclamo del organismo:**

- En varios subsidios sociales se registraron falencias graves en la rendición de cuentas, cuya subsanación no fue requerida a la ONG beneficiaria. Desde rendiciones parciales, en las que se omitía rendir gran parte del dinero otorgado, hasta la justificación del gasto con facturas anteriores al otorgamiento del subsidio, muchas veces no vinculadas con la finalidad de éste.
- Las rendiciones de cuentas de subsidios a obras sociales relevadas contienen importantes falencias para determinar la correcta aplicación de los fondos –faltan órdenes de pago, extractos bancarios, referencias de los asientos contables-. Sin embargo, el reclamo por parte del organismo a las obras sociales para que cumplieran fue excepcional. Y en ningún caso se ejerció la facultad de sancionar y exigir la restitución de los fondos.

**2.3.3. Falta de análisis y aprobación de la rendición de cuentas por parte del organismo.**

- En cuanto a los subsidios a obras sociales para paliar su déficit, de 105 casos relevados sólo en cuatro había resolución de aprobación de la rendición de cuentas.
- Sobre la muestra de los subsidios a obras sociales para tratamientos de discapacidad y alta complejidad, se registraron al menos 20 casos en los que las rendiciones presentadas no fueron analizadas por el área responsable del organismo, pese a haber transcurrido más de un año desde su presentación.

### B.3. 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.

Tipificación judicial	Total de c/ tipo	Querellas	Querellas	Denuncias	Denuncias
		2000	2001	2000	2001
Fraude en perjuicio del Estado *	81	18	26	12	25
Negociaciones incompatibles	39	5	8	11	15
Malversación de caudales públicos	16	5	1	5	5
Abuso de autoridad	9	2	--	7	--
Violación de los deberes de funcionario público	31	8	10	1	14
Asociación ilícita	6	1	2	2	1
Exacciones ilegales / cohecho	9	1	2	2	4
Falsificación de documento público	4	--	1	2	1
Enriquecimiento ilícito	4	--	1	2	1
Encubrimiento	4	1	1	--	2
Omisión de datos en declaración jurada	2	--	--	1	1
Amenazas	1	--	--	--	1
Peculado	4	--	1	--	3
Usurpación de funciones.	1	--	--	--	1
Estafa	1	--	1	--	--

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

**B.4. ACTIVIDADES DE CAPACITACIÓN E INVESTIGACIÓN JURÍDICA**

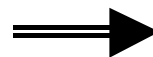
- Taller interno sobre "Investigaciones de grandes hechos de corrupción": a) el fenómeno mafioso y la legislación antimafia; b) lavado de dinero; c) técnicas de investigación. Dictado por Gherardo Colombo, fiscal del proceso anticorrupción italiano conocido como "mani pulite". La actividad tuvo lugar en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos los días 18 y 19 de septiembre de 2001, y participaron del mismo tanto los agentes de la OA como representantes de organismos anticorrupción de Entre Ríos, Morón, Lomas de Zamora, Avellaneda, Córdoba, y de la República Oriental del Uruguay.
- Conferencia pública y gratuita "La corrupción, el fenómeno mafioso y el lavado de dinero", dictada por : Gherardo Colombo, fiscal del proceso anticorrupción italiano conocido como "mani pulite"; el Dr. Andres D'Alessio, Decano de la Facultad de Derechos de la UBA; y el Dr. José Massoni, Fiscal de Control Administrativo de la OA. La actividad tuvo lugar en la Facultad de Derecho de la UBA el día 20 de septiembre de 2001.
- Seminario Interno "El delito de enriquecimiento ilícito de funcionarios públicos", coordinado por los Dres. Hernán Gullco y Gustavo Bruzzone, realizado durante el último cuatrimestre del año 2001. El objetivo fue establecer medidas tendientes a hacer efectiva la investigación y persecución del delito de enriquecimiento ilícito, cumpliendo de esta manera el compromiso asumido por la Argentina al ratificar la Convención Interamericana contra la Corrupción. A tal efecto, se analizaron antecedentes legislativos, se estudió la figura en el derecho comparado, se relevó jurisprudencia de la justicia nacional y provincial, se revisó la regulación de este tipo penal en las provincias, se analizaron los organismos de control encargados de analizar las DDJJ (insumo de este tipo), y se consideró la participación de la OA en la etapa de investigación del delito.

**C. DIRECCIÓN DE  
PLANIFICACIÓN DE  
POLÍTICAS DE  
TRANSPARENCIA  
  
(DPPT)**

### C.1. POLÍTICAS ORIENTADAS A LA AUSTERIDAD

- La Oficina Anticorrupción ha conseguido, a través de su intervención en diferentes procesos de compras y contrataciones públicas, importantes ahorros para el tesoro público y los contribuyentes.
- Estos ahorros se consiguieron a través de medidas que incrementan el acceso público a la información y facilitan la participación de las fuerzas del mercado en los procesos de contrataciones públicas.
- Los mecanismos implementados atienden básicamente a dos momentos clave en las contrataciones: el diseño y elaboración de los pliegos y la implementación del proceso de adjudicación del contrato. Las vías de intervención de la OA en estas instancias se limitan a habilitar a ciudadanos, sectores empresarios y ONGs a intervenir durante la etapa de formación de los pliegos como forma de evitar las cláusulas que ilegítimamente limitan la concurrencia. De esta forma son los propios interesados quienes señalarán en las propuestas de pliego aquellas estipulaciones que pudieran generar ventajas ilegítimas para algún o algunos participantes en la licitación.
- Con estos mecanismos se ha logrado reducir gastos, lográndose paralelamente que la implementación de dichos mecanismos no implique erogación alguna. Se utilizan los conocimientos técnicos de los actores de mercado para mejorar la performance de la gestión de compras y contrataciones públicas.
- La Oficina Anticorrupción, a través de la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia, tuvo intervención en el diseño e implementación de mecanismos de acceso y discusión de pliegos por parte de los interesados en tres licitaciones en el ámbito de este Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, así como en un proceso licitatorio en el ámbito del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto en el que interviene el Programa de las Naciones para el Desarrollo como organismo contratante.
- En estos procesos pudo apreciarse que la publicidad de los borradores de pliego para que los interesados pudieran opinar es un mecanismo conducente en busca de la mejora de concurrencia en las contrataciones y, como consecuencia, en la obtención de mejores precios y servicios.

Licitación para la distribución de chapas y documentación de automotores (entre la Dir. Nac. de los Registros del Automotor y los Registros Seccionales)



**Ahorro anual de \$400.000** (respecto de lo pagado habitualmente)

Licitación para la distribución de correspondencia del Min. de Justicia y DDHH



**Ahorro de \$793.000** (respecto de licitación anterior)

Licitación para la provisión de comidas en el Complejo Penitenciario N° 1 de Ezeiza



**Ahorro de más de \$ 2 millones** (60% menos de lo que se gastaba)

Licitación para la medición del margen continental (proyecto COPLA)



**Ahorro de aprox. \$ 8 millones**  
(sobre un presupuesto de \$ 12 millones)

## C.2. POLÍTICAS ORIENTADAS AL CONTROL DE FUNCIONARIOS

- **Sistema de Declaraciones Juradas Patrimoniales Integrales de Funcionarios Públicos:**
  - Se utilizó por primera vez el Nuevo Sistema de Declaraciones Juradas Patrimoniales Integrales creado por la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia (DPPT) de la Oficina Anticorrupción (OA), a través del cual los funcionarios completan sus declaraciones patrimoniales mediante un aplicativo informático desarrollado por esta Oficina a tal efecto (OANET). Con este sistema los funcionarios públicos remiten a través de la Internet sólo los datos públicos de la declaración jurada, mientras que en un Anexo Reservado de carácter confidencial se mantienen en formato papel los datos sensibles.
  - Es importante destacar que el **porcentaje de cumplimiento** por parte de los funcionarios públicos obligados a presentar declaración jurada fue prácticamente del **100 %**.
  - A través de la utilización de este nuevo sistema también se ha logrado un **importante ahorro** al erario público. De acuerdo a los análisis de costos realizados oportunamente, como resultado de la puesta en marcha del Nuevo Sistema de Declaraciones Juradas se permite **ahorrar** aproximadamente **\$ 1.800.000 anuales al Estado**, mejorando notablemente la eficiencia y calidad del sistema.
  - El nuevo sistema electrónico no sólo redujo los costos, su implementación permite realizar un efectivo control sobre la constitución y evolución patrimonial de los funcionarios públicos. Este control no resultaba posible en el sistema antiguo que usaba formularios en papel para la declaración jurada patrimonial integral
  - Se ha iniciado el desarrollo de la base de datos de declaraciones juradas, la cual contendrá todos los archivos enviados por los funcionarios mediante el mecanismo desarrollado en el sitio Internet arriba mencionado. Estos archivos electrónicos permitirán realizar análisis de los patrimonios así como de su evolución.
  - Se está trabajando – sobre la base de las consultas recibidas – en el perfeccionamiento del sistema, para que los funcionarios puedan realizar su declaración anual correspondiente al año en curso con una nueva versión del OANET.
  - Según el régimen vigente cualquier ciudadano puede acceder a la información pública que forma parte de las declaraciones juradas patrimoniales de los funcionarios públicos efectuando una petición formal de consulta que puede hacerse por Internet. Se debe recordar que el régimen de publicidad de las declaraciones juradas patrimoniales ha sido declarado constitucional en sede judicial por la Sala 5<sup>a</sup> en lo Contencioso Administrativo Federal.

- Los datos correspondientes a cantidad de funcionarios alcanzados por el sistema de declaraciones juradas patrimoniales integrales y requerimientos de declaraciones juradas se encuentran en los cuadros del Anexo I.
- **Régimen de conflictos de intereses e incompatibilidades de funcionarios públicos**
  - Con respecto a la detección y análisis de situaciones de conflictos de intereses de funcionarios públicos, la Oficina Anticorrupción es la autoridad de aplicación de la Ley N° 25.188 de Etica en el Ejercicio de la Función Pública en el ámbito de la Administración Pública Nacional.
  - Para detectar y prevenir casos en los que el interés particular de algún funcionario afecte la realización del fin público al que debe estar destinada la actividad del Estado, la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia procede a la formación de expedientes administrativos en los que se evalúa la información inicial, se recolecta información adicional, se analiza jurídicamente la cuestión y se emite una resolución.
  - Las causas que pueden dar origen a expedientes de análisis de situaciones de conflictos de intereses son básicamente tres:
    - Cuando de la revisión de las declaraciones juradas patrimoniales integrales de los funcionarios públicos surge que pueda estar dándose una situación de conflicto entre los intereses privados del funcionario y el interés público
    - Debido a la consulta de los propios funcionarios respecto de situaciones que les generan dudas
    - Por denuncias presentadas por particulares ante la Oficina o noticias periodísticas de las que surjan indicios de la existencia de conflictos de esta naturaleza.
  - Otro aspecto en el que la Oficina Anticorrupción interviene es en la detección de situaciones de incompatibilidad por acumulación de cargos, esto es, funcionarios que tienen más de un cargo en la administración pública nacional, provincial o municipal.
  - Por otro lado, la Dirección de Políticas de Transparencia propuso y diseñó regímenes de conflictos de intereses e incompatibilidades específicos e integrales para los funcionarios de la Unidad de Información Financiera (Ley de Lavado de Activos) en el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. En tanto, en colaboración con el ex Ministerio de Infraestructura, se preparó un reglamento propio para los integrantes de los Directorios de los Entes Reguladores de Servicios Públicos. La idea central tras estas propuestas de regímenes particulares para estos organismos es que un buen régimen de conflictos de intereses debe poder identificar las singularidades que, en ciertas áreas, pueden facilitar la generación de conflictos de intereses.
  - En lo referente al trabajo cotidiano en el área de conflictos de intereses e incompatibilidades, se continúa analizando declaraciones juradas patrimoniales, denuncias de particulares y noticias publicadas en los medios, así como investigando y solicitando a los funcionarios información adicional para evaluar aquellos casos que puedan dar lugar a dudas.
  - Los datos correspondientes a cantidad de casos de conflictos de intereses e incompatibilidades analizados y a los distintos tipos de soluciones adoptadas se encuentran en los cuadros del Anexo II.

### C.3. ACCIÓN EN EL AMBITO INTERNACIONAL

#### C.3.1. Organización de los Estados Americanos (OEA)

Conforme el Decreto N° 102/99 (B.O. 1999/12/29), la Oficina Anticorrupción es el organismo "encargado de velar por la prevención e investigación de aquellas conductas que dentro del ámbito fijado por esta reglamentación se consideren comprendidas en la Convención Interamericana contra la Corrupción aprobada por Ley N° 24.759".

En este contexto, la Oficina Anticorrupción, a través de la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia, ha realizado las siguientes acciones:

## a) Participación en el Grupo de Probidad y Ética Cívica de la OEA

Este Grupo de Trabajo se encarga del seguimiento del Programa Interamericano para Combatir la Corrupción, de fortalecer la cooperación y prestar asistencia técnica a los Estados Miembros que lo soliciten, e intercambiar información y experiencias con relación a la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC).

### b) Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción

- A partir de la Resolución de la Asamblea General de la OEA N° AG/RES. 1723 (XXX-O/00), se otorgó un mandato al Grupo de Probidad y Ética Cívica para que pusiera en marcha un Mecanismo de Seguimiento de la implementación de la CICC entre los Estados Parte a dicha Convención. Nuestro país participó activamente en su análisis y elaboró un informe y proyecto de Resolución sobre el citado Mecanismo. Este proyecto, elaborado por la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia de la OA, fue el que recomendó el Consejo Permanente de la OEA para que lo adoptaran los Estados Parte de la CICC.
- En marzo de 2001 se celebró en la Sede de la OEA de Washington D.C. una Reunión de Expertos Preparatoria de la Primera Conferencia de los Estados Parte de la CICC, presidida por el Director de Planificación de Políticas de Transparencia de la OA, en la que los Estados Parte discutieron la redacción del Mecanismo de Seguimiento recomendado por el Consejo Permanente de la OEA. Para este encuentro la República Argentina elaboró una Propuesta de trabajo en la que se fundamentó la importancia de adoptar el Mecanismo.
- Entre los días 2 y 4 de mayo de 2001 la DPPT de la OA organizó la *Primera Conferencia de los Estados Parte de la CICC para el Establecimiento de un Mecanismo de Seguimiento de su Implementación*, en la Ciudad de Buenos Aires, con el auspicio del Banco Interamericano de Desarrollo. Tras tres días de debate, con la Presidencia del Director de Planificación de Políticas de Transparencia de la OA, se logró un consenso total entre delegados de 17 países sobre la redacción final del Mecanismo de Seguimiento, que fue plasmado en un documento denominado "**Acta de Buenos Aires**".
- El 4 de junio de 2001, en San José de Costa Rica, veinte de los veintidós Estados Parte de la CICC, entre ellos la República Argentina, adoptaron oficialmente el "**Documento de Buenos Aires sobre el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra**



**la Corrupción**", en ocasión del XXXI período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.

- Con el objeto de poner en marcha el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la CICC, la Oficina Anticorrupción ha realizado gestiones, conjuntamente con otros Estados Parte en la Convención, con la Secretaría General de la OEA, el Centro de Desarrollo y el Comité de Administración Pública de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos a fin de intercambiar asistencia técnica respecto del funcionamiento del mecanismo, así como de la implementación de medidas preventivas en el sector público y de la creación de dinámicas similares en el sector privado y la sociedad civil.
- El citado "Documento de Buenos Aires sobre el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción" estipula en su punto 8 que "...el Comité, a los efectos de obtener mayores elementos de análisis, incluirá en sus normas de procedimiento un papel adecuado para las organizaciones de la sociedad civil. El Comité podrá solicitar información a las organizaciones de la sociedad civil para lo cual elaborará la metodología que considere más apropiada".
- *En este contexto, el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal celebró un Convenio con el Capítulo Argentino de Transparencia Internacional, en el mes de mayo de 2001, creándose una Comisión de Seguimiento del Cumplimiento de la Convención Interamericana Contra la Corrupción en la República Argentina. Esta Comisión cuenta con la asistencia técnica de la Oficina Anticorrupción, siendo su sede y Secretaría Ejecutiva el referido Colegio Público de Abogados.*
- *El objetivo general de esta Comisión es ejercer las acciones necesarias para impulsar, difundir y verificar el grado de cumplimiento por parte de la República Argentina de la Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC), aprobada por Ley N° 24.759. En este contexto, sus objetivos específicos son:*
  - Elaborar un informe sobre cuáles son los compromisos asumidos por la República Argentina con la CICC;
  - Elaborar informes periódicos que detallen los compromisos cumplidos y los que aún queden pendientes;
  - Impulsar el cumplimiento de los compromisos pendientes, a través de acciones concretas consensuadas en la Comisión;
  - Difundir el texto de la CICC, los informes que elabore la Comisión y las medidas que impulse;
  - Participar activamente del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción suscripto por los Estados Parte en la CICC, de acuerdo a su punto 8° sobre Participación de la sociedad civil, proporcionando la información que el Comité de Expertos, o el subgrupo de evaluadores, requieran a esta Comisión, o que ésta considere necesario comunicar.
  - Brindar asistencia técnica y cooperación a otros miembros de la sociedad civil y del sector público sobre los temas de la CICC
- La Comisión está integrada por numerosas Organizaciones de la Sociedad Civil y por asociaciones profesionales, y desarrolla sus actividades con la asistencia técnica de la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia de la Oficina Anticorrupción.
- La Oficina Anticorrupción, en su tarea de asistencia técnica, ha redactado los borradores de Reglamento de la Comisión, así como de los cuestionarios dirigidos a los organismos públicos clave en lo que hace a la transparencia en la gestión del Estado – cada uno con preguntas adaptadas a las respectivas esferas de competencia – con el objeto de que sirvieran de guía a las ONG, que consideraron el Reglamento y los cuestionarios propuestos por la OA y realizaron las correcciones y

aportes que estimaron pertinentes. Concluida esta tarea, las Organizaciones de la Sociedad Civil se han distribuido las tareas a realizar por parte de cada una de ellas, y han presentado los respectivos cuestionarios a cada uno de los organismos públicos a controlar, para evaluar posteriormente su respuesta.

- La Comisión ya ha concluido su primer informe, correspondiente a la tarea desarrollada a lo largo del año 2001.

### C.3.2. Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)

*La OCDE es un organismo internacional, con sede en París, Francia, integrado por 29 Estados Parte que tiene como objetivo principal suministrar a los gobiernos un ámbito donde discutir, desarrollar y perfeccionar políticas sociales y económicas.*

*En el ámbito de esta Organización, Argentina suscribió la Convención sobre la Lucha contra el Cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales, aprobada por ley N° 25.319 durante el año 2000. En este contexto, la Oficina Anticorrupción, a través de la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia, a llevado a cabo las siguientes acciones:*

#### **a) Participación en reuniones del Grupo de Trabajo encargado de examinar la ratificación e implementación de la Convención OCDE.**

- La República Argentina tiene en el ámbito general de la OCDE el status de país observador, pero es miembro pleno del Grupo de Trabajo sobre Soborno en las Transacciones Comerciales Internacionales. La Oficina Anticorrupción es el área del Estado responsable de representar a la República Argentina ante este organismo.
- El referido Grupo se reúne periódicamente a fin de constatar el grado de implementación de la Convención en la legislación interna de cada uno de los Estados que han ratificado la Convención. De manera que allí se instrumenta un Mecanismo de seguimiento, el cual sirvió de inspiración para establecer su par en el ámbito de la OEA.
- En este ámbito, la legislación de nuestro país fue evaluada por el referido Grupo en el pasado mes de abril. Como resultado de dicha evaluación, Argentina deberá reformar el artículo 258 bis del Código Penal que tipifica el delito de soborno de un funcionario de otro Estado, e incorporar una definición autónoma de "funcionario público extranjero", de acuerdo a las exigencias de la Convención. A este respecto, la Oficina Anticorrupción ha elaborado el proyecto de Ley correspondiente. Asimismo, se deberá establecer por vía legal un régimen de responsabilidad de las personas jurídicas para sancionar a aquéllas que se vean involucradas en la comisión del delito de soborno transnacional.
- Por otro lado, en el mes de junio de 2001, la República Argentina, conjuntamente con Australia, han monitoreado a Nueva Zelanda respecto del grado de implementación y adecuación de la mencionada Convención de la OCDE en su derecho interno.

#### **b) Comité de Administración Pública de la OCDE**

Se ha trabajado con la Secretaría de Coordinación de la Jefatura de Gabinete de Ministros para incorporar a la República Argentina al Comité de Administración Pública (PUMA) de la OCDE cuyas funciones se relacionan con la implementación de medidas y mecanismos de buen gobierno, ética en la función pública y transparencia en la gestión.

Se está preparando la respuesta de nuestro país al cuestionario del mencionado Comité referido a normas y políticas implementadas en el área de conflictos de intereses e incompatibilidades de funcionarios públicos.

### C.3.3. Organización de las Naciones Unidas (ONU)

#### a) Participación en el proceso de negociación de la Convención Universal contra la Corrupción en el marco de la ONU.

- En su resolución A/RES/55/61 del 22 de enero de 2001, la Asamblea General de las Naciones Unidas ha reconocido la conveniencia de contar con un instrumento jurídico internacional eficaz contra la corrupción. En este sentido, ha decidido emprender la formulación de ese instrumento en Viena, en la sede del Centro de las Naciones Unidas para la Prevención Internacional del Delito de la Oficina de las Naciones Unidas de Fiscalización de Drogas y Prevención del Delito. Funcionarios de la Oficina Anticorrupción participan activamente en este proceso de negociación.
- Como primera y fundamental acción en este sentido, la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia de la Oficina Anticorrupción ha organizado la *Reunión Oficiosa del Comité ad-hoc encargado de negociar un instrumento jurídico internacional contra la corrupción*, que tuvo lugar en la Ciudad de Buenos Aires, del 4 al 7 de diciembre de 2001. En esta reunión la República Argentina ocupó la presidencia en su carácter de país anfitrión, asumiendo la responsabilidad de conducir los debates y proponer medidas conducentes para la generación de los consensos que fueron necesarios para llegar a las propuestas base que serán discutidas en Viena en las sesiones oficiales del Comité Ad Hoc.
- La República Argentina presentó en la aludida reunión, una propuesta de articulado para ser incorporados a la futura convención. El esfuerzo se concentró en el impulso de medidas preventivas de la corrupción, tales como la obligatoriedad de instaurar sistemas de declaraciones juradas patrimoniales, reglas para el control de conflictos de intereses y disposiciones en materia de transparencia en la toma de decisiones administrativas y en el área de contrataciones públicas.

#### b) Suscripción de Convenio de colaboración con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.

Se suscribió un convenio de colaboración con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto con el objeto de desarrollar programas de transparencia en las contrataciones en las que intervenga dicho Programa. Se inició el mencionado proyecto de cooperación con la intervención de la OA en la licitación pública internacional convocada para contratar el Levantamiento Geofísico del Margen Continental Argentino.

Se encuentra en trámite una modificación de los documentos de proyecto del PNUD por el que la Oficina Anticorrupción tendrá una función de contralor en todos aquellos procesos de contratación en los que intervenga el Programa y cuyo monto sea de \$ 350.000 o superior.

### C.3.4. Cumbre de las Américas

Jefes de Estado y de Gobierno del hemisferio adoptaron en abril de 2001, durante la Tercera Cumbre de las Américas, la Declaración de la Ciudad de Quebec, que reconoce "que la corrupción menoscaba valores democráticos básicos, representa un desafío a la estabilidad política y al crecimiento económico y, por tanto,

amenaza los intereses vitales de nuestro hemisferio" y en la que se comprometen a reforzar la lucha contra la corrupción.

El Plan de Acción de la Tercera Cumbre de las Américas dedica un acápite especial al tema del combate contra la corrupción y que en el mismo se adoptan compromisos relativos a la Convención Interamericana contra la Corrupción, al Programa Interamericano de Cooperación para Combatir la Corrupción y al establecimiento de un mecanismo de seguimiento de la implementación de la mencionada Convención, así como al reforzamiento de la Red Interamericana de Cooperación contra la Corrupción, el fortalecimiento de la participación de la sociedad civil de los respectivos Estados en el combate contra la corrupción y la adopción de políticas, procesos y mecanismos que permitan la protección del interés público.

La República Argentina, a través de la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia de la Oficina Anticorrupción, participó en la elaboración de propuestas que fueron recogidas por estos documentos.

### C.3.5. Cooperación con Gobiernos Extranjeros

La Oficina Anticorrupción, a través de la DPPT, ha realizado contactos con diferentes Gobiernos, a fin de establecer canales de intercambio de información, asistencia técnica, experiencias y mutua cooperación.

- En este sentido, se ha suscripto un **Memorando de Entendimiento sobre Eficiencia y Transparencia en la Gestión del Gobierno entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de la República Argentina**, e implementación del mismo junto con las Oficinas de Ética Gubernamental y del Inspector General del Departamento de Estado de los Estados Unidos. Se han realizado numerosos intercambios de asistencia técnica y experiencias con estas Oficinas.
- A fin de contribuir a dar cumplimiento al **Plan de Acción de la III Cumbre de Québec**, en el que los Jefes de Estado y de Gobierno del hemisferio apoyaron el fortalecimiento de la cooperación entre los funcionarios encargados de la ética, la Oficina Anticorrupción de la República Argentina se ha puesto a disposición de los países del continente con el objeto de intercambiar asistencia técnica destinada a implementar las disposiciones de la CICC.
- En este marco se ha firmado un **Memorando Interinstitucional de Entendimiento con la Junta Asesora en Materia Económico Financiera del Estado de la Republica Oriental del Uruguay**, el pasado 3 de diciembre de 2001.
- Asimismo, se está negociando la suscripción de instrumentos similares con oficinas de los **Gobiernos de Canadá, México, Chile, Bolivia y la República Dominicana**.
- Se están llevando adelante, por otra parte, conversaciones con los Gobiernos de **Estados Unidos y Canadá** a fin de establecer una **red de Oficiales de Ética**. Esta iniciativa está destinada a proveer un marco adecuado con el objeto de compartir información y brindar mutua asistencia técnica en cuestiones vinculadas con sus competencias.

### C.4. POLÍTICAS ORIENTADAS A LA TRANSPARENCIA DE PROCESOS ADMINISTRATIVOS

- Se ha suscripto un Convenio de Colaboración con el **Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)** y el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto con el objeto de desarrollar programas de transparencia en las contrataciones en las que intervenga dicho Programa.

El programa de colaboración está orientado a fijar mecanismos de publicidad y acceso a la información en las contrataciones en las que se prevean un gasto superior a los \$ 350.000, en los que la OA integrará como veedor el Comité de Adjudicación de la contratación como organismo encargado de velar por el cumplimiento de las condiciones de transparencia en las adquisiciones.

- Se suscribió un Convenio entre la Oficina Anticorrupción y el **Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos**, con el objeto de diseñar, desarrollar e implementar programas de cooperación, asistencia técnica y capacitación relacionados con la transparencia en la gestión de la Subsecretaría de Relaciones Laborales. En el marco de este convenio, la DPPT de la OA ha realizado las siguientes acciones:
  - Un diagnóstico exhaustivo respecto de las condiciones de transparencia, acceso público a la información y sistemas de control de las cuatro Direcciones dependientes de dicha Subsecretaría (Dirección Nacional de Negociación Colectiva, Dirección Nacional de Inspección Federal del Trabajo, Dirección Nacional de Asociaciones Sindicales y Dirección Nacional de Relaciones del Trabajo).
  - Diseño e implementación de un sistema de declaraciones juradas patrimoniales de los representantes sindicales.
  - Coordinación de las actividades de la *Comisión Técnica de Estudios y Propuestas* en el ámbito de la Dirección Nacional de Asociaciones Sindicales. Esta Comisión, compuesta por representantes de entidades gremiales, juristas especialistas en la temática y funcionarios, tuvo por objeto recibir sugerencias, recomendaciones y propuestas de los expertos para la inmediata y posterior adopción de las medidas que mejor tiendan a asegurar el cumplimiento eficaz de las normas en el marco de los principios de la libertad sindical; hacer accesible la información que involucre a las asociaciones sindicales, y generar un proceso de elaboración y reformulación de procedimientos para la transparencia y el mejoramiento de la calidad de la atención brindada por la administración a las organizaciones sindicales.
- La Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia produjo un análisis del **Régimen para la Promoción de la Participación Privada en el Desarrollo de Infraestructura** (Decreto N° 1299/2000), elaborando una propuesta destinada a asegurar las condiciones de transparencia y acceso público en los procesos clave en la implementación del Régimen. El citado diagnóstico y propuesta de implementación fueron oportunamente remitidos tanto al Ministerio de Economía como al Ministerio de Infraestructura señalando la necesidad de que dada la significación económica y social de las obras que se encararán resulta imprescindible garantizar la transparencia en los procesos de contratación y en el manejo de los fondos que integren el Fondo Fiduciario de Infraestructura.
- Se ha trabajado en conjunto con la **Dirección General de Aduanas** para la implementación de mecanismos de transparencia que incrementen la eficiencia de ese organismo en el cumplimiento de sus funciones. En ese marco, se ha desarrollado un programa de colaboración sobre la base de un control detallado de las declaraciones juradas patrimoniales correspondientes a funcionarios de la DGA.
- A partir de abril del 2001 se inició un plan de colaboración con la **Secretaría de Industria**, con el objeto de incrementar las condiciones de transparencia de los regímenes de incentivo a la producción de bienes de capital. En este aspecto, la Oficina Anticorrupción se sumó a otros organismos tales como el PNUD y la SIGEN a fin de desarrollar estrategias de cooperación orientadas a garantizar la transparencia y el acceso público en los mencionados regímenes.
- Se está trabajando con la Subdirección de Contralor de la Dirección General Impositiva en la elaboración y puesta en marcha de un Plan de Transparencia en la DGI apuntado a la detección de falencias normativas y de proceso que pudieran ser generadoras de oportunidades de corrupción.

## C.5. PROPUESTAS Y ELABORACIÓN NORMATIVA

- Redacción de dos **Proyectos de Ley** que han sido elevados a la Presidencia de la Nación, para su posterior presentación ante el Congreso de la Nación:
  - Proyecto de Ley de Publicidad de la Gestión de Intereses.
  - Proyecto de Ley de Acceso a la Información

Ambos proyectos fueron debatidos públicamente a través del procedimiento de "Elaboración Participada de Normas".

- **Análisis de la Ley N° 25.188** para su eventual reforma, desarrollando en este sentido propuestas sobre la base de la experiencia en la aplicación de este texto legal:
  - En su carácter de autoridad de aplicación de la Ley de Ética Pública en el ámbito de la Administración Pública Nacional, la OA organizó talleres de análisis de las disposiciones legales relativas a conflictos de intereses con el objetivo de evaluar la eficiencia de esas disposiciones en función de los objetivos para las cuales fueron creadas.
  - Se está efectuando el análisis de los distintos regímenes vigentes en materia de incompatibilidades por acumulación de cargos con el objeto de proponer una regulación consistente y razonable en esta materia. Están en preparación los talleres de análisis, en los que participarán representantes del sector público, académicos y otros actores que puedan aportar opiniones que ayuden a mejorar las normas que regulan estas cuestiones.
- Presentación al Sr. Ministro de Justicia y Derechos Humanos de un **Proyecto de Decreto de creación de los Programas de Audiencias Públicas para la Transparencia de la Gestión y de Elaboración Participada de Normas**, así como proyectos de Reglamentos de ambos institutos. La norma propuesta persigue la institucionalización de dos mecanismos de participación que, en la experiencia de la OA, resultan de suma utilidad en el mejoramiento de la calidad de la gestión pública.
- Elaboración de recomendaciones para establecer criterios normativos para la solicitud, selección, asignación y rendición de cuentas de los Fondos de Aportes del Tesoro Nacional (**ATN**). Para la elaboración de esas recomendaciones se realizó previamente un diagnóstico exhaustivo del régimen de ATN, identificando las disfuncionalidades tanto normativas como operativas en los procesos de asignación de esos fondos.
- Diseño del componente de "**Transparencia y Política Anticorrupción**", que fue incluido en el **Decreto N° 103/2001** (B.O. 29.576, 29/01/01) que aprueba el Plan Nacional de Modernización de la Administración Pública Nacional.
- Se asistió técnicamente a la Jefatura de Gabinete de Ministros en la instrumentación de un procedimiento de elaboración participada de normas para la discusión y recepción de opiniones respecto del **proyecto de Ley de Contrataciones del Estado** del Poder Ejecutivo. Asimismo, se propusieron diversos artículos referidos a transparencia y prevención de la corrupción que se consideró necesario incluir en un eventual proyecto de ley que se envíe al Congreso.