



- Seminarios Regionales
para la
Transparencia
- y el **Control** de la
Corrupción

Informe Final del Seminario llevado a cabo
en la Provincia de Corrientes

Seminarios Regionales para la Transparencia
y el Control de la Corrupción

Presidente de la Nación
DR. NESTOR C. KIRCHNER

Ministro de Justicia y Derechos Humanos de la Nación
DR. HORACIO ROSATTI

Oficina Anticorrupción
Fiscal de Control Administrativo
DR. DANIEL E. MORIN

Oficina Anticorrupción
Director de Planificación de Políticas de Transparencia
DR. NICOLAS R. S. RAIGORODSKY

Seminarios Regionales para la Transparencia y el Control de la Corrupción

Informe Final del Seminario llevado a cabo en la Provincia de Corrientes

23 de septiembre de 2004
Ciudad de Corrientes



Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

 | oficina anticorrupción

República Argentina

Argentina. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
Oficina Anticorrupción.

Seminarios Regionales para la Transparencia y el Control de la
Corrupción: Informe Final del Seminario llevado a cabo en la
Provincia de Corrientes. 1a .ed.

Buenos Aires: Oficina Anticorrupción. Ministerio de Justicia y
Derechos Humanos, 2004

64 p.; 23x15 cm.

ISBN 987-21764-1-8

1. Lucha contra la Corrupción. I. Título

CDD 353.46

© Oficina Anticorrupción, 2004

I.S.B.N. 987-21764-1-8

Primera edición: 1.000 ejemplares

Hecho el depósito que establece la ley 11.723

Impreso en *Gráfica Laf S.R.L.*, Espinosa 2827, Ciudad de Buenos Aires,
Argentina, en el mes de octubre de 2004

Este documento puede ser reproducido en forma parcial sin permiso especial pero
mencionando la fuente de información.

6

Esta publicación ha sido financiada por el *Banco Mundial* a través de la Donación
“Apoyo a la Oficina Anticorrupción” (IDF 027282)

Oficina Anticorrupción:	anticorrupcion@jus.gov.ar
Para efectuar denuncias:	denuncia@jus.gov.ar
Dirección de Investigaciones:	dioa@jus.gov.ar
Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia:	dpptoa@jus.gov.ar
Unidad de Declaraciones Juradas:	udjoa@jus.gov.ar
Fiscal de Control Administrativo:	(5411) 4328-9509
Denuncias:	(5411) 4328 9409
Dirección de Investigaciones:	(5411) 4328-9407
Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia:	(5411) 4328-2442
Unidad de Declaraciones Juradas:	(5411) 4331-6625

Índice

Gestación y Objetivos del Plan Provincias	9
El aporte del Banco Mundial	17
Seminario Regional: Corrientes	21
La Oficina Anticorrupción y el Plan Provincias	25
Participación ciudadana: Incidencia en el proceso de toma de decisiones.	29
Los Sistemas de Declaraciones Juradas y la Prevención de la Corrupción.	35
La transparencia como condición de la eficiencia: Mecanismos de control en contrataciones públicas	43
Transparencia en la gestión pública: Acceso a la información	51
Presentación de los Talleres.	55
Acto de Clausura	61

Gestión y Objetivos del Plan Provincias

El problema de la corrupción

La preocupación por la prevención y el combate contra la corrupción viene creciendo de manera sostenida en todos los ámbitos. Ocupa actualmente un lugar preponderante en la agenda pública habida cuenta la imperiosa necesidad de diseñar e implementar políticas eficaces en el duro desafío de dar soluciones a este complejo fenómeno.

Luego del proceso de transición de dictaduras militares hacia formas de gobierno republicanas acaecido durante la década del '80, la consolidación de los sistemas democráticos se ha visto amenazada por fenómenos de diversas características. La corrupción es indudablemente una de esas amenazas.

Una de las cuestiones centrales en la discusión pública, a partir de la instalación de los gobiernos democráticos, se refiere al rol del Estado en las nuevas condiciones globales. En ese debate aparecieron fuertes señalamientos relacionados con la falta de eficiencia y la corrupción como los problemas más graves relacionados con la gestión de las políticas estatales.

La respuesta que la política ofrece a esa controversia en los años '90 es la de una definición del Estado marcada por el libre mercado y una función específicamente reguladora. Estas condiciones, que se suponía venían a solucionar los problemas endémicos de la gestión pública, son a su vez, generadoras de corrupción e ineficiencia en el manejo de lo público. Estos problemas se dan en el marco de un nuevo vínculo entre lo público y lo privado, así como de ausencia de políticas de control eficientes.

Sobre la segunda mitad de la década del '90, aparece a nivel internacional una fuerte preocupación por el fenómeno de la corrupción, que se refleja en un conjunto de acuerdos internacionales que establecieron marcos adecuados para combatir las irregularidades y mejorar la gestión pública. En 1997 nuestro país ratifica la Convención Interamericana contra la Corrupción, a la sazón el primer instrumento regional de prevención y lucha contra la corrupción. Como dato adicional, es dable destacar que los procesos de privatizaciones y los flagrantes casos de corrupción detectados y (en algunos casos) denunciados, fueron motores de la necesidad de que las cosas empezaran a cambiar en términos de ubicación de la corrupción en la agenda pública.

A partir del año 2000, y en base a fuertísimos reclamos por parte de la sociedad respecto de la implementación de políticas adecuadas para prevenir y combatir la corrupción, empiezan a percibirse algunos cambios importantes en las políticas públicas orientadas a la buena gestión y a la transparencia. La creación, a fines de 1999, de la Oficina Anticorrupción (OA) se inscribe dentro de estas decisiones altamente positivas. Una de las características destacadas de la OA es que posee funciones relacionadas tanto con la prevención de la corrupción como con la investigación en sede administrativa de casos de presuntas irregularidades. Estas funciones se articulan permitiendo un abordaje múltiple que atiende las diversas facetas del fenómeno de la corrupción. Así, se observa el problema de la corrupción desde el punto de vista estructural, trabajando sobre las fallas sistémicas que generan oportunidades de corrupción en la Administración Pública, y orientando el foco hacia la prevención. Resulta posible dirigir el esfuerzo hacia la generación de políticas y sistemas para transformar dichas estructuras. Estas decisiones permiten establecer marcos de acción que producirán incentivos suficientes para orientar las decisiones de política hacia la eficiencia y la transparencia. En este contexto, las conductas irregulares resultarán más fácilmente identificables y, de existir marcos sistémicos que generen incentivos positivos, debería registrarse una tendencia a que las conductas corruptas puntuales sean relativamente aisladas, y que tenga sentido investigarlas y sancionarlas. Es en este último aspecto donde se concentra la tarea de la Dirección de Investigaciones de la OA.

El esfuerzo de la prevención se ha ido centrando, en la generación de mecanismos y herramientas orientados a la transparencia en la toma de decisiones públicas, sobre el fundamento de que resulta imprescindible crear sistemas que combinen la transparencia con la mejora en la eficiencia y la calidad de la gestión administrativa. Este es un desafío de gran importancia ya que enfrenta una serie de prejuicios respecto de la imposibilidad de que la transparencia y la eficiencia confluyan a favor de mejoras globales en la gestión. No es extraño escuchar a funcionarios públicos que sostienen que las medidas y políticas de transparencia son un obstáculo para una gestión dinámica. Desde nuestra perspectiva esta oposición es falaz y las experiencias desarrolladas por la OA muestran que es posible combinar ambos valores.

Un aspecto que merece mención es el decidido apoyo de la sociedad, ya que ha sido ella quien ha decidido tomar mayor protagonismo en las funciones de control y monitoreo de la gestión pública. A través de su creciente intervención en los temas públicos, las organizaciones de la sociedad civil están logrando un mayor poder de incidencia en la definición de las políticas públicas.

Los orígenes del Plan Provincias

En el año 2003 la República Argentina fue evaluada por expertos de los diferentes países ratificantes de la Convención Interamericana contra la Corrupción, respecto del nivel de cumplimiento que nuestro país ha logrado en la implementación de las obligaciones asumidas al adherir al mencionado acuerdo continental. Uno de los aspectos destacados de esa revisión fue la buena valoración dada por los expertos a las políticas de prevención que viene desarrollando la OA.

Otro aspecto notable es que los expertos técnicos señalaron que, teniendo en cuenta las características de la organización jurídico-política de nuestro país, corresponde que los Estados provinciales y municipales implementen las disposiciones de la CICC.

Permítasenos señalar aquí que lo planteado por el Comité de Expertos encuentra también razón en algunas cifras concluyentes. Casi el ochenta por ciento de los empleados públicos son funcionarios provinciales o municipales. De los fondos percibidos por impuestos que recauda la Nación, más de la mitad son erogados por las provincias o municipios. Estos datos son determinantes a la hora de definir las políticas provinciales y municipales necesarias para luchar contra la corrupción.

En este marco, y con el apoyo financiero de una donación del Banco Mundial, la Oficina Anticorrupción decidió impulsar un plan de difusión e instalación de políticas y mecanismos para la prevención y control de la corrupción en los niveles provinciales. Decidimos llamar a esta iniciativa Plan Provincias. Este Plan tuvo durante el año 2004 su primera instancia de ejecución, bajo la modalidad de plan piloto, en la que se trabajó en tres provincias: Chubut, Mendoza y Corrientes.

Las primeras etapas del trabajo fueron complejas. Había algunos interrogantes centrales para los que debíamos imaginar soluciones, tales como ¿Con qué provincias trabajar primero?, ¿Cuál debía ser el rol de la Oficina Anticorrupción en este escenario?, ¿Cómo generar confianza en actores provinciales usualmente poco inclinados a buscar cooperación con otros sectores?, ¿Qué mecanismos debíamos utilizar para asegurarnos que la selección de las consultorías locales se hiciera de manera absolutamente transparente? y ¿Qué herramientas ya desarrolladas por la OA podrían ser útiles en las provincias?

Algunas de las respuestas fueron apareciendo naturalmente. Desde la OA se difundió la idea de empezar a trabajar con las provincias y a partir de esa acción empezamos a recibir manifestaciones de interés por parte de diferentes gobiernos provinciales. Al mismo tiempo, y como parte de una estrategia general de trabajo con las ONGs, se organizaron actividades de

difusión y capacitación a representantes de las organizaciones de la sociedad civil también en los ámbitos provinciales. A partir de detectar gran interés en diversos lugares de nuestro país fue posible orientar las primeras fases del Plan.

Por su parte, el diseño de las herramientas para la puesta en marcha es producto de la necesidad de reflejar las ideas centrales que tenemos sobre el tema y que se explican en el punto siguiente. Lo que diremos aquí es que este proyecto es novedoso, ya que propone la puesta en debate de una serie de iniciativas de mejora de gestión a partir de las experiencias y valoraciones propias de cada provincia y el análisis de cómo se articulan esos valores con determinadas políticas que se vienen implementando exitosamente en el nivel federal.

Finalmente, respecto de la generación de confianza, entendimos que se requería poner en juego estrategias para la inclusión amplia de los sectores provinciales, de manera que todos encontraran un espacio para exponer sus puntos de vista. En tal sentido, los instrumentos desarrollados tienen muy en cuenta esta necesidad y la transformaron en uno de los ejes centrales de la estructura del Plan.

La estructura del Plan Provincias

Las ideas fundamentales del Plan pueden establecerse en base a dos ejes:

- a) La difusión e instalación de políticas de este tipo debe contar con herramientas lo más objetivas posibles a fin de orientar el trabajo hacia las áreas realmente más sensibles a estos problemas.
- b) Para una exitosa instalación del tema se requiere la participación en el proyecto de todas las expresiones de la sociedad local, a través de la asignación de protagonismo a los actores provinciales, tanto de los diferentes poderes del Estado como de las ONG, las universidades y centros de estudio, las organizaciones intermedias y los medios de comunicación.

Teniendo estas dos ideas básicas en mente, se diseñó el Plan Provincias, que se apoya en tres pilares principales: la elaboración de Informes de Diagnóstico Provinciales, la realización de seminarios regionales y la generación de Planes de Implementación Provincial.

Con los diagnósticos nos proponemos obtener una descripción dinámica de la realidad local. A partir del trabajo de equipos de consultoría formados íntegramente por universidades nacionales y expertos locales, que han aportado sus conocimientos técnicos para la elaboración de informes,

se han evaluado una serie de factores considerados relevantes para la prevención de la corrupción (existencia y calidad de la normativa en materia anticorrupción; estructura básica del Estado provincial y de sus entes de control; organizaciones de la sociedad civil activas en el tema; percepciones de actores clave respecto de organismos públicos especialmente sensibles a problemas de corrupción, entre otros). Los diagnósticos están enmarcados en las condiciones establecidas por la OA respecto de los temas a abordar, reflejan las debilidades y fortalezas de cada provincia y revelan las zonas en las que es más necesario trabajar.

Esta primera etapa ya fue concretada y según las primeras acciones de validación llevadas adelante, han mostrado ser testimonios sumamente fiables sobre la situación en cada una de las provincias y herramientas de gran utilidad para el debate y la generación de planes concretos de implementación de políticas.

En lo referente a los Seminarios Regionales para la Transparencia y el Control de la Corrupción, cuyo producto es el objeto de la presente publicación, tuvieron como principales objetivos la difusión de las propuestas de la OA para mejorar la gestión e incentivar el debate sobre los problemas de corrupción y sus vías de solución. Como puede verse se buscó abrir el debate sobre la situación a nivel regional, dando voz a los actores locales y ampliando las bases de participación con el objeto de integrar al trabajo a aquellos sectores que, por distintas razones, aún no habían tomado protagonismo en este campo. También decidimos generar paneles de discusión centrados en experiencias exitosas a nivel federal que merecían analizarse y discutirse en el contexto de las realidades locales. En todos los casos la respuesta de los actores provinciales fue contundente: la unánime voluntad de participar y de sumarse al trabajo futuro.

El carácter regional de los seminarios presenta además una dimensión de desafío futuro, relacionada con las líneas de trabajo en las próximas etapas del Plan Provincias; es así que se incorporan las demás provincias de la región a los seminarios. En el caso de Chubut, estuvieron presentes panelistas y participantes de Santa Cruz, Tierra del Fuego, Neuquén y Río Negro. En Corrientes asistieron representantes de Misiones, Entre Ríos, Santa Fe y Chaco y en Mendoza hubo participantes de San Juan, San Luis, Córdoba y La Pampa. La idea de incorporar otras provincias se apoya en la voluntad de extender las propuestas de cooperación a otras jurisdicciones con el fin de lograr la aplicación de las disposiciones de la CICC.

Los objetivos fueron plenamente alcanzados. La concurrencia fue muy amplia en todos los seminarios. Se contó con la asistencia de más de setecientos cincuenta participantes que, como se verá, aportaron ideas y puntos de vista múltiples y novedosos. Esto significó la posibilidad de debatir

los temas con un amplio abanico de representantes locales y constituyó una instancia de capacitación sobre los aspectos centrales del problema de la corrupción. En todos los casos participaron las más altas autoridades políticas de las provincias anfitrionas.

Se contó con la presencia de gobernadores, ministros, legisladores, magistrados y autoridades universitarias. También estuvieron presentes referentes de las organizaciones no gubernamentales más activas y de prácticamente todos los medios de comunicación locales y regionales.

El último paso dentro de la estructura de la planificación del programa de trabajo con las provincias consiste en un proyecto de asistencia técnica denominado Plan de Implementación Provincial. Este plan se apoya en los Informes Diagnóstico, las conclusiones de los Seminarios y las propuestas de un Plan General que establece las modalidades de articulación de las herramientas utilizadas por la OA en el marco de la realidad de cada una de las provincias. Las iniciativas incluidas en los Planes de Implementación tienen gran amplitud y profundidad, y en este momento, se están estableciendo los canales apropiados para la puesta en marcha de las políticas que se ha decidido priorizar. Esta puesta en marcha implica un esfuerzo que debe ser realizado entre todos los actores involucrados y debe ser permeable a la integración de todos aquellos que deseen incorporarse a las distintas etapas de implementación.

Con relación a este Seminario en particular, se implementaron ciertos cambios en la dinámica de trabajo respecto de lo ya realizado en las provincias de Mendoza y Chubut a fin de optimizar el resultado de las labores. Los motivos fundamentales para esta decisión fueron, por un lado, que por razones de logística, fue necesario concentrar toda la actividad en un solo día, mientras que por otro, el Diagnóstico provincial sobre la provincia de Corrientes no estaba todavía terminado al momento de realizar el Seminario. Teniendo en cuenta estas particularidades se resolvió enfocar las actividades en dos sesiones. El Seminario se inició con la intervención del señor Gobernador de la Provincia y de autoridades de la Oficina Anticorrupción y la Universidad Nacional del Nordeste. En la sesión matinal los integrantes de la OA explicaron las diferentes políticas y mecanismos de prevención y combate a la corrupción que se vienen implementando, y que se entiende, pueden resultar de aplicación en el nivel provincial. Por la tarde se organizaron talleres de trabajo simultáneos en los que se debatieron los problemas de corrupción a nivel provincial y las posibles soluciones a través de los mecanismos que aplica la OA.

Un hecho altamente destacable fue la activa participación de representantes de todas las provincias de la región. Los talleres vespertinos funcionaron como un excelente catalizador de las inquietudes de los distintos ac-

tores, tanto públicos como del sector privado, quienes demostraron un enorme interés en encontrar vías para fortalecer la lucha contra la corrupción. La dinámica de los talleres, apoyada en herramientas pedagógicas de avanzada, permitió arribar al fin de la sesión de la tarde con un cuerpo de conclusiones sumamente interesante y enriquecedor. Como allí se dijo, este trabajo implica un punto de partida, el comienzo de un trabajo y la posibilidad de encontrar los caminos para abordar esas cuestiones centrales que deben modificarse para una mejor calidad del sistema democrático.

Se contó con una muy activa participación de la sociedad civil, de integrantes de medios de comunicación, de funcionarios de organismos de control y de centros académicos. Todos ellos aportaron novedosos puntos de vista respecto tanto a la cuestión de la corrupción como así también en lo referente al papel que a cada uno de estos actores les cabe en la edificación de una administración más transparente y eficiente, que colaborará en la construcción de una sociedad alejada de la corrupción.

A manera de conclusión quisiera extender mi reconocimiento y gratitud a todos los integrantes de la OA que aportaron su capacidad y conocimientos tanto en la organización del Seminario como en la presentación y debate de las distintas herramientas y mecanismos de prevención y combate a la corrupción. Ellos han sido los verdaderos artífices del éxito de esta experiencia.

La idea de publicar los informes de los Seminarios Regionales para la Transparencia y el control de la Corrupción, tiene que ver con que los actores locales tomen definitivamente el protagonismo del cambio en sus manos, con que hablen por sí mismos y que se centren en los temas propios de su región. Consideramos que estas experiencias son un buen ejemplo de integración de los roles para una causa común. Tanto los funcionarios públicos, representantes de la sociedad civil y del ámbito académico emitieron su opinión y discutieron sobre la transparencia. El reto consiste ahora en encontrar los consensos que permitan avanzar en la construcción de sociedades más justas y democráticas.

Dr. Nicolás Raigorodsky
Director de Planificación de Políticas de Transparencia
Oficina Anticorrupción
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

El aporte del Banco Mundial

En 1999 el Banco Mundial otorgó a la Oficina Anticorrupción de la Nación, una donación por US\$ 410.000 con el fin de apoyar la consolidación de ese organismo, mediante una estrategia focalizada en el desarrollo institucional, la capacitación del personal y el apoyo para la adquisición de equipamiento tecnológico. Dentro de las acciones orientadas al desarrollo institucional, se decidió avanzar principalmente en el diseño de programas para controlar la corrupción y promover la transparencia en Argentina. Esta donación le permitió a la Oficina Anticorrupción llevar adelante importantes proyectos, aún durante profunda crisis sufrida en el país durante el año 2001.

Entre otras actividades que el Banco apoyó, podemos mencionar el proceso de informatización de las Declaraciones Juradas a fin de hacer más eficiente el sistema tanto de presentación como de control de las mismas; el diseño e implementación del website de la OA y otras bases de datos; una serie de estudios en materia de problemas legales asociados a conflictos de intereses, protección de denunciantes y recupero de fondos; el desarrollo de proyectos de ley, principalmente en los temas de contrataciones, acceso a la información, control de las actividades de lobby, protección de testigos en casos de corrupción y reforma de la Ley de Ética Pública.

Estos fondos también financiaron la participación de representantes de la OA en actividades regionales dedicadas a la Convención Interamericana contra la Corrupción de la OEA; la convocatoria a actores de la sociedad civil y el ámbito académico. Uno de los puntos centrales del trabajo de la OA a los que se brindó apoyo mediante la donación en los últimos dos años se concentró en el Plan Provincias, cuyos Seminarios Regionales constituyen el objeto de esta publicación.

El Plan Provincias

A principios de 2003 tuvimos un profundo debate con las autoridades de la Oficina Anticorrupción, referido a las posibilidades de establecer una prórroga de la donación que el Banco Mundial le había otorgado a la OA en 1999 y que vencía en octubre de 2003. Cabe mencionar que, a partir de las crisis sufridas por la Argentina, y particularmente la ocurrida a fines de 2001, se presentaron serios desafíos a la estabilidad y legitimidad de las

funciones de gestión pública. La Oficina no estuvo exenta de la incertidumbre generalizada y muchas veces se replanteó la vigencia de las metas que se habían establecido. Sin embargo, trabajando en conjunto con los responsables de la OA decidimos que debíamos redoblar los esfuerzos y superar los obstáculos que se presentaban.

Uno de los objetivos en los que se hizo foco, para esta segunda etapa de ejecución de la donación, fue en el Plan Provincias. La Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia sería la encargada de llevar adelante distintas acciones, convocando para su realización a los gobiernos provinciales, a organizaciones de la sociedad civil y a universidades locales.

El Plan Provincias se enmarca dentro de las iniciativas llevadas adelante para la implementación de las recomendaciones realizadas a la Argentina, con el fin de implementar la Convención Interamericana contra la Corrupción a nivel provincial y municipal según lo ha recomendado el Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la CICC.

Teniendo en cuenta que los recursos eran escasos, que el Plan apuntaba a las provincias que habían sido profundamente afectadas por la crisis, junto con la ausencia de experiencias de este tipo que nos dieran un marco de acción, el desafío era enorme. Surgían los cuestionamientos acerca de la posibilidad de concretar dichas acciones o de cuán efectivas serían estas experiencias piloto en las provincias de Mendoza, Chubut y Corrientes.

Luego de poco más de un año acompañando este proceso de implementación del Plan Provincias creemos que hemos acertado al apoyar el esfuerzo de la OA.

Los Seminarios contaron con amplia presencia de los gobernadores y autoridades provinciales, funcionarios públicos, representantes de la sociedad civil y del ámbito académico, con una gran repercusión en los medios de comunicación locales. La Oficina contó con una buena recepción por parte de las provincias y hemos hallado un gran campo inexplorado, en donde hay gran interés de las partes por trabajar con objetivos comunes.

No nos hemos equivocado en apoyar este proyecto y consideramos que este es un camino que aún queda por recorrer. Lo logrado hasta el momento por las autoridades y los funcionarios de la Oficina Anticorrupción, junto con la tarea de los consultores contratados con recursos de la donación, fue realmente destacable.

Desde la humilde contribución al acercar esta donación, el Banco Mundial pretendió aportar un grano de arena al desarrollo de políticas destinadas a incrementar la transparencia y mejorar las condiciones en el control de la corrupción. Es un orgullo poder ver éxitos en esta materia, ya que revierten opiniones escépticas respecto a la utilidad y finalidad de las

oficinas destinadas a crear y promover políticas de transparencia en la región.

Otra de las gratificaciones que tuvimos, y que la consideramos como un indicador del éxito de la etapa piloto, es el hecho de que el Gobierno Nacional decidió apoyar a la iniciativa de la Oficina, esta vez con recursos del Tesoro Nacional.

A nivel internacional consideramos que se debe prestar atención a estas experiencias, ya que pueden enriquecer el debate acerca de la necesidad de este tipo de Oficinas; y que se debe reforzar la implementación de planes de este tipo como política hemisférica, con difusión en niveles subnacionales, sin importar si son países federales o unitarios, lo importante es poder llevar las políticas de transparencia a niveles locales (provinciales y municipales), en donde se pueda practicar una efectiva prevención y control de la gestión pública.

Linn Hammergren
Task Manager
Donación Banco Mundial
IDF 027282

Marcelo Barg
Consultor Especialista de Sector Público

Seminario Regional: Corrientes*

Estos seminarios regionales se enmarcan dentro del Proyecto Provincias, el cual es considerado por la Oficina Anticorrupción como la estrategia prioritaria para impulsar la implementación de políticas de transparencia y medidas de control de la corrupción en las provincias y municipios de todo el país. Los mismos son organizados con recursos provenientes de una donación del Banco Mundial.

El objetivo de los seminarios es el reconocimiento de los posibles mecanismos de acción y la identificación de áreas en las que se puedan encaminar esfuerzos destinados a prevenir las prácticas corruptas. Para cumplir ese objetivo se planteó el desarrollo de un proceso de participación, intercambio de ideas e información con el fin de tomar conciencia de este fenómeno y encontrar cursos de acción viables en la región. En este caso se contó con la asistencia de participantes de la provincia anfitriona, Corrientes, así como de representantes de Misiones, Entre Ríos, Santa Fe y Chaco.

En este encuentro, a diferencia de los realizados en Chubut y Mendoza, la propuesta se centró en exponer los temas en los que la Oficina Anticorrupción viene trabajando, y a continuación se realizaron talleres simultáneos, a fin de que los participantes profundicen los temas de su interés.

El Seminario se desarrolló con la siguiente dinámica:

1. Exposiciones de los miembros de la Oficina Anticorrupción de la Nación.
2. Talleres interactivos de trabajo coordinados por los expositores.
3. Reunión general donde se presentarían al plenario las conclusiones de los talleres.
4. Conclusiones y cierre.

Apertura

El Sr. Gobernador de la Provincia de Corrientes, Dr. Horacio Ricardo Colombi, en su discurso inaugural, destacó la importancia que tiene para su Gobierno la realización de seminarios de este tipo, ya que está presente la necesidad de profundizar la lucha contra la corrupción, a la cual describió como un “fenómeno que ha carcomido las bases de la sociedad y de la de-

*El presente capítulo y los subsiguientes han sido elaborados por un consultor contratado por la Oficina Anticorrupción en el marco de la Donación IDF 027282 e intentan reflejar las opiniones vertidas a lo largo de las jornadas de trabajo.

mocracia”. Remarcó que para recobrar la confianza en el sistema de vida democrático la búsqueda de soluciones debe partir de un trabajo en conjunto.

Mencionó algunos proyectos de ley provinciales presentados a la legislatura por parte del poder ejecutivo y que, según expresó: “duermen el sueño de los justos”. Entre otros la ley de ética pública y un proyecto de ley para la limitación de los fueros. Aunque reconoció que solo habían logrado que se aprobara “la acción de tener prevista la denuncia de enriquecimiento ilícito”. Ante esta situación señaló que la sociedad es la que debe reaccionar, participar en este tipo de encuentros, para que quienes tenemos mayores responsabilidades podamos cumplimentar las demandas que la sociedad plantea en este aspecto.

El Dr. Colombi reconoció la necesidad de dotar de rango constitucional a los organismos de contralor de las cuentas públicas. También mencionó la necesidad de lograr mayor independencia del Poder Judicial, “estableciendo los institutos necesarios en la Constitución Provincial y en todo el proceso de calificación y selección de jueces para que estén exentos de la presión del poder político”.

Acto seguido, el Dr. Nicolás Raigorodsky agradeció a las autoridades provinciales y de la Universidad Nacional del Nordeste por colaborar en la realización del seminario y destacó en primer lugar que el mismo “es una instancia que forma parte de un proceso más amplio de trabajo en conjunto con los distintos actores provinciales y regionales”. Afirmó que “la Oficina apuesta fuertemente al trabajo articulado con todos los sectores” tales como el gobierno —de especial responsabilidad en la lucha contra la corrupción— el ámbito universitario académico y otros centros educativos, “donde debe generarse el debate y el conocimiento necesario para que la lucha contra la corrupción sea una lucha racional”. La sociedad civil, “a través de los sectores intermedios, gremios, asociaciones empresarias, y también los medios de prensa”. “Este camino no empezó hoy y tampoco termina hoy. Es un camino difícil. Pero necesariamente es un camino que tenemos que construir entre todos” fueron sus palabras finales en el acto de inauguración.

El Dr. Héctor J. Zimmerman, Vicerrector de la Universidad de la Nacional del Nordeste y Decano de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas realizó tres referencias relativas al Seminario. En primer lugar destacó que consideraba motivo de orgullo y halago que la casa de altos estudios que dirige hubiera obtenido por medio de un proceso licitatorio abierto la posibilidad de realizar el proyecto de investigación sobre transparencia y control de la corrupción en la Provincia de Corrientes. Constituye una importante ocasión a su juicio para demostrar que “la universidad puede estar presente en cuestiones que hacen a la sociedad en su



De izquierda a derecha: el Dr. Nicolás Raigorodsky, el Sr. Gobernador de la provincia de Corrientes, Dr. Horacio Ricardo Colombi, y el Dr. Héctor J. Zimmerman.

conjunto y no solamente a la creación y transmisión del conocimiento y la ciencia”. En segundo lugar, además del Informe Diagnóstico también resaltó que la Universidad Nacional del Nordeste fuera sede del seminario en cuestión. La tercera cuestión indicada (y que según aclaró el Dr. Zimmerman era una opinión personal) consistió en afirmar que coincidía plenamente con el Dr. Raigorodsky en cuanto a que el trabajo que se estaba realizando era sólo un inicio de una serie de actividades tendientes a luchar contra la corrupción. Además, afirmó que en tanto la corrupción era un tema de todos, él por su parte se comprometía públicamente “a seguir trabajando en conjunto” sosteniendo que la universidad va a estar presente cada vez que sea necesario.

Con este último discurso se declaró formalmente inaugurado el Seminario Regional para la Transparencia y la Lucha contra la Corrupción, organizado conjuntamente por la Oficina Anticorrupción de la Nación, la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Nacional del Nordeste y el Gobierno de la Provincia de Corrientes.

La Oficina Anticorrupción y el Plan Provincias

La apertura de las exposiciones estuvo a cargo del Dr. Nicolás Raigorodsky, quien presentó, en primer lugar, a la Oficina Anticorrupción y, más específicamente, al Plan Provincias.

Al comenzar, se refirió al primer instrumento internacional en materia de prevención de la corrupción: la Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC), firmada en el año 1996 y ratificada por Argentina en el año 1997. La CICC contiene aspectos tanto de prevención como de persecución de la corrupción ya que, según explicó: “obliga a los Estados que ratifican la convención a implementar mecanismos de prevención de la corrupción y a establecer en su legislación ciertos tipos penales o previsiones legislativas relacionados con la penalización de la corrupción”. A su vez, en tanto herramienta de cooperación internacional, se creó un comité de evaluación intrapares: el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención, que procura convertir a la convención “en una herramienta de cambio o un motor de modificación interna”. Específicamente este Comité de Expertos evalúa, en el ámbito de la OEA, cómo cada



El Dr. Raigorodsky en una entrevista para la televisión.

uno de los países ha implementado la CICC. La Argentina fue el primer país que se propuso para ser evaluado. Como resultado de esta evaluación, uno de los aspectos que remarcó el Comité, fue el hecho de que Argentina fuera un país federal. En base a esto, la OEA recalcó que las provincias también estaban obligadas a cumplimentar la CICC; y que a la Nación le correspondía impulsar el cumplimiento de la Convención por parte de las provincias.

El Dr. Raigorodsky explicó que la recomendación de la OEA es implementar la CICC en las provincias y municipios utilizando dos razones. Por un lado, desde el aspecto financiero el 56% de los impuestos que se recauda no tienen estándares de control similares a los que tiene la Nación, puesto que son erogados por las administraciones provinciales que no cuentan con mecanismos de control como los propuestos por la Oficina Anticorrupción. En tal sentido dijo que “se plantea como imprescindible que el manejo de esos fondos tenga estándares de control similares a los que tiene la Nación”. Por otro lado, se debe tener en cuenta que del total de los funcionarios públicos, los funcionarios nacionales conforman casi el 20%, mientras que un 65% son funcionarios provinciales y aproximadamente el 15% son funcionarios municipales.

En base a las recomendaciones del Comité de Expertos de la OEA así como atendiendo a datos objetivos sobre la administración pública argentina, el Dr. Raigorodsky comentó cuáles son los mecanismos y herramientas de control de la corrupción que la Oficina Anticorrupción propone: “La Oficina desarrolla mecanismos de participación de la sociedad civil, administra el sistema de presentación de declaraciones juradas patrimoniales, desarrolla las políticas de control de conflicto de intereses, analiza casos de enriquecimiento ilícito y lleva adelante investigaciones de casos de corrupción”.

La discusión sobre estas herramientas se enmarca dentro de una estrategia general: el Plan Provincias, que tiene como objetivos la identificación, la generación y la instalación de un debate entre los principales actores de la provincia. El Dr. Raigorodsky puso énfasis en la cooperación de todos los actores interesados e involucrados en el tema. Explicó este concepto diciendo: “Creemos que el debate debe ser local, y las soluciones necesariamente serán locales. Lo que sirve en un lugar no sirve en otro, factores que son relevantes en una provincia pueden no serlo en otra; las condiciones en que se dan las políticas son variables”. La Oficina, por tanto, pretende apoyar y asistir a partir de su experiencia, para que algunos de estos avances se instrumenten. Enfatizó que de ninguna manera la idea consiste “en venir acá con un recetario o un catálogo de cosas que deberían hacerse para que las cosas funcionen bien, sino todo lo contrario, escuchar sus propias experiencias”.

Las actividades del Plan Provincias se concentran en tres grandes pilares: los informes de diagnóstico provinciales, los seminarios regionales y la asistencia técnica. Sobre cada uno de estos elementos del Plan Provincias se brindaron algunas precisiones. Respecto de los informes de diagnóstico provincial, el objetivo es contar con una herramienta de trabajo que sirva como recurso a la hora de identificar los problemas y diseñar soluciones. En la provincia de Corrientes, la Universidad Nacional del Nordeste estuvo encargada de llevar adelante tal tarea. Algunos de los aspectos relevados en los informes fueron la estructura de los organismos públicos, la capacitación de los funcionarios públicos, el involucramiento de las ONG en el control de la corrupción y el rol de los medios de comunicación respecto de la corrupción. También se analizó cuáles son los organismos que pueden ser sensibles a problemas de corrupción en la provincia y algunos casos resonantes en la provincia.

En relación a los seminarios, el Dr. Raigorodsky explicó que la discusión de temas que se pretende generar “sirve para validar algunos de los hallazgos que se dan en el marco de los diagnósticos, pero también, apoyado en la otra gran columna del plan —el involucramiento— propician la búsqueda de soluciones desde lo local.” Como se advertía anteriormente, la cooperación y la propuesta de la Oficina es principalmente generar el debate e instalar políticas de transparencia desde la mirada local. Se renovó el énfasis en esta idea, ya que se pretende que sean los propios actores locales los que motoricen los cambios que sean considerados necesarios.

Referido a la etapa de asistencia técnica, se planteó que tiene que ver con la detección de problemas y las posibles soluciones. Dicha asistencia técnica se implementará a través de la cooperación entre el Gobierno local, la Universidad, la sociedad civil y los medios de comunicación que adhieran a este proyecto. A su vez, existe un Convenio de Asistencia Técnica con el Gobierno provincial y la Oficina Anticorrupción quien, cuando el gobierno lo requiera, brindará asistencia para el diseño de leyes o normas necesarias (por ejemplo, ley de acceso a la información o de ética pública). También se prevé asistir técnicamente para desarrollar mecanismos de transparencia en compras públicas y para la instalación de un sistema de declaraciones juradas. En cuanto a la Universidad, se pondrán currículas relacionadas con el tema de transparencia, ya sea de grado, posgrado, o seminarios, materias y cursos relacionados con la prevención y control de la corrupción.

Completada la descripción general del Plan Provincias, el Dr. Raigorodsky advirtió que este plan estaba aún en su etapa piloto y en plena evaluación. Consideró no obstante que era mucho el avance registrado y el trabajo realizado dadas las actividades desarrolladas en las Provincias de

Chubut, Mendoza y Corrientes. Reiteró que esperaba que el seminario fuera el inicio de un trabajo conjunto con cada uno de los actores locales dado que la corrupción es —a su juicio— “un problema que afecta a la Argentina en general”.

Precisamente, en relación al problema de la corrupción afirmó que “en países como el nuestro la corrupción se relaciona con lo estructural, con ciertos modelos de diseño de política y gestión pública”, de tal modo que las soluciones “no deben llegar nunca sólo desde lo individual, ya que nunca podría ser producto de un arresto o impulso de alguien que toma la lanza y va al frente (aunque también es muy necesario), sino que es el producto de un trabajo entre todos”. Por el contrario se planteó que “la única respuesta eficiente a largo plazo, es responder desde la integridad también en forma de red.”

Participación ciudadana.

Incidencia en el proceso de toma de decisiones

La Lic. Carolina Garber presentó dos mecanismos de participación ciudadana que son considerados mecanismos de prevención y control de la corrupción: la Elaboración Participada de Normas y las Audiencias Públicas. Estos mecanismos centran la participación ciudadana en la etapa de definición de las políticas públicas, al tomar parte en el proceso de toma de decisiones. El orden de la presentación de estos dos mecanismos de participación ciudadana estuvo dado, en primer lugar, por una serie de breves definiciones que facilitaron luego la explicación del funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana y aclararon también por qué se afirma que es importante trasladar la atención de la participación desde el control posterior hacia la etapa previa de definición de las políticas públicas.

La Lic. Garber explicó que la participación ciudadana se entiende como “un proceso o acción de intervención de los individuos o de las asociaciones organizadas de la sociedad civil en las acciones y decisiones que les atañen a ellos y a su entorno”. La exposición se centra en la participación en las políticas públicas, como un ámbito en el cual la ciudadanía puede intervenir.

Definió entonces a la política pública “como una respuesta a una situación que es vista como un problema”. Agregó que “están definidas por reglas institucionales, por marcos estructurales que permiten que una determinada política pública se lleve o no a cabo. Normativas y reglamentos afectan todos los ámbitos públicos. Las políticas públicas tienen carácter imperativo y se realizan en un ámbito burocrático”.

Explicó que el proceso de toma de decisiones de políticas públicas consta de tres etapas: Identificación, ejecución y evaluación. Durante ese proceso se define cuál es el problema, la mejor solución, y quien será el encargado de la implementación de la solución de dicho problema.

En lo que hace a la definición del problema, utilizando en este caso el problema de la corrupción para ilustrar lo explicado, se planteó que es posible encontrar distintas razones por las cuales determinada situación es vista como problemática. “Cada actor que esté involucrado en el proceso de toma de decisiones va a tener su razón. La corrupción es un problema porque genera pobreza, la corrupción es un problema porque hace que los mecanismos institucionales no funcionen correctamente y no sean eficientes, etc.” La Oficina Anticorrupción hace hincapié en relación a las causas de la corrupción en la falta de prevención y la falta de incentivos negativos para que,

quienes son corrompidos y quienes corrompen, dejen de hacerlo. Por lo tanto concluyó que en la definición de un problema, primera etapa del proceso de definición de una política pública: “Quien define, decide”.

Respecto a la definición de la solución, fueron identificados distintos factores que influyen en la elección de una determinada solución. Tales factores son: restricciones objetivas, de presupuesto y de escasez de recursos humanos que puede sufrir el Estado. El marco empírico determina la relevancia de trabajar en una determinada dirección; las presiones de diferentes agencias del Gobierno que tienen que ver con los intereses propiamente gubernamentales; los valores sociales que se van a defender y; la viabilidad de dicha solución. Muchas veces se habla de cambiar la cultura (si se establece que de ella surge la causa de la corrupción) pero esta opción en el mediano plazo es poco viable.

Se caracterizó el modo de implementación de una política pública por: “las distintas alternativas para llegar a un mismo objetivo”, “el papel de quienes van a ser los encargados de implementar la solución”. Respecto de esto, la Lic. Garber dijo: “se elige una agencia implementadora dentro del Estado para la implementación de una política pública y se hace la elección del modo de evaluación para ver los resultados”. Puso el acento en la evaluación diciendo que, “a veces, estamos tan metidos en la implementación de la política pública que nos olvidamos de evaluar si efectivamente los objetivos iniciales han sido logrados”.

En una democracia representativa, en un promedio de cada dos años, elegimos a nuestros representantes. “Es a ellos a quienes corresponde tomar por lo general las decisiones que definen una política pública. Se supone que los representantes tienen una idea de lo que nosotros queremos pero por experiencia, no es tan así”. Continuó diciendo, “generalmente en las decisiones que toman los representantes no hay canales institucionalizados para que haya una efectiva representación ciudadana, que les permita ir tomando en cuenta los cambios que suceden en las demandas de la ciudadanía”.

Este sistema democrático representativo define los roles que los actores cumplen en la toma de decisiones de políticas públicas. Las prácticas clásicas del sistema burocrático conforman un mecanismo cerrado donde los funcionarios juegan a partir de sus propios intereses, a veces de muy corto plazo, de supervivencia en la agencia estatal y no tienen una visión a largo plazo. Por otro lado, lo típico de las organizaciones de la sociedad civil es que tienen un rol de seguimiento y monitoreo posterior. No tienen poder de incidencia sobre cual va a ser la política pública que se va a llevar adelante, y se limitan solamente a realizar un monitoreo posterior. Las organizaciones de la sociedad civil cumplen un buen rol de denunciantes, al

incorporar a la agenda pública temas de denuncia para que se investigue y eventualmente se castigue a quienes no cumplieron con lo que tenían que hacer. Este sistema, y los roles definidos por él determinan que se instale una distancia entre los organismos estatales y los organismos de la sociedad civil, que viene a ampliar la brecha ya existente entre los representantes y representados. Otra de las características del modelo burocrático argentino que destacó la Lic. Garber es la inexistencia de planes de acción previos o de una planificación. Y esto redundó, afirmó, en la imposibilidad de realizar una correcta evaluación de los resultados. Asimismo, las políticas públicas cuentan con bajo consenso, lo que determina que el cumplimiento de la política pública sea también bajo. Finalmente agregó como característica del modelo burocrático vigente, que hay una ausencia de rendición de cuentas por parte de los funcionarios, que tiene que ver con la falta de información y con la falta de fiscalización.

Todas estas condiciones del modelo burocrático tradicional determinan que se promuevan políticas corruptas favorecidas por un mecanismo opaco de policy making. “No es transparente ni qué ni cómo se hace”.

“El deseo de la Oficina Anticorrupción es avanzar hacia formas propias de una democracia participativa, que las políticas públicas puedan ser definidas por todos los actores que se vean involucrados, tanto a nivel territorial o por interés y que cualquiera que se sienta afectado en una política pueda participar en su definición y por lo menos presentar su voz, de modo de reducir la brecha entre representantes y representados”. Con esto, “suponemos se elevará el interés y el compromiso de la ciudadanía y se podrá también balancear el sistema de valores”. Sostuvo esto último en referencia a que la evaluación de la eficiencia de una política pública no siempre pasa por el criterio económico.

A raíz de las recomendaciones del Comité de Expertos de la OEA, que evaluó la implementación de la CICC en la Argentina e incluyen a la participación de la sociedad como un importante recurso de prevención y control de la corrupción, la OA presenta dos programas: “El primero, la Elaboración Participada de Normas, consiste en someter a análisis y comentarios de especialistas, sectores interesados y de los ciudadanos en general, un borrador de propuesta normativa”. Un organismo adhiere voluntariamente, presenta un anteproyecto ante los medios de comunicación y hace una convocatoria para que todos los que quieran participar de la modificación o consultar el proyecto puedan hacerlo. Se realizan talleres de trabajo, entrevistas a quienes no participen de los talleres voluntariamente o no se enteren y puedan ser valiosos en la parte técnica de la normativa. Con toda esta información que queda en forma taquigráfica, se compila, se hace un análisis y se presenta un proyecto definitivo que tiene que contemplar todas

las opiniones que se hayan dado durante el proceso de elaboración. El resultado del análisis y sus opiniones no son vinculantes.

El segundo mecanismo es el de Audiencias Públicas que consiste en habilitar un espacio institucional para que quienes puedan verse afectados por una decisión o una política pública tengan un espacio para participar y para hacer escuchar su voz. Advirtió que este también es un mecanismo de adhesión voluntaria por parte de los organismos estatales. Se abre un expediente donde se guardarán todas las opiniones y versiones taquigráficas, se realiza una convocatoria con 25 días de anticipación para que todos quienes quieran participar puedan anotarse. Esta convocatoria se publica en los medios y se registran las inscripciones. La audiencia es un encuentro donde, por orden de inscripción, van participando todos de modo informal, no hay reglas sobre la forma de participar. Al concluir también se realiza un informe final que tiene que incorporar todas las opiniones que fueron aportadas en la reunión.

Si bien ambos programas no son vinculantes, constituyen un buen medio “para por lo menos dejar constancia de que estaban o no de acuerdo o que la política no tiene que ver con lo que ellos desean o por lo menos para anticipar falencias”. Varios son pues los resultados esperados a partir de estos dos mecanismos. “En lo económico, al contar con mayor información, se logra anticipar obstáculos que puedan obstruir el desarrollo de la política pública y por lo tanto una mayor eficiencia en la distribución de los recursos. Se logra transparentar el manejo de los recursos porque se supone que un ciudadano informado, o una organización civil o quien participe, va a pedir información sobre el presupuesto de lo que se va a desarrollar y cuáles son los pasos a seguir; y suponemos que se va a alcanzar más fácilmente el objetivo de la política”.

En cuanto a la democracia en sí misma, afirmó que se considera que “el debate robusto es un fin en sí mismo. La batalla de los mejores argumentos, que se enfrenten tanto en los talleres como en la audiencia pública consiste en escuchar al otro y quitarse prejuicios. Así se supone un consenso, cierto consenso, y que las decisiones sean verdaderamente públicas”. Finalmente, pero no menos importante, a nivel local se logra una mejor *accountability*, “que tiene que ver con la rendición de cuentas por parte de los funcionarios ya que el ciudadano está informado de lo que le puede pedir, porque sabe sobre lo que se pretendía mediante determinada política pública”.

Por último, la Lic. Garber enumeró los desafíos futuros que la Oficina Anticorrupción pretende dejar en la Provincia de Corrientes. Estos consisten en lograr una sensibilización de los funcionarios públicos sobre los beneficios de incluir a la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones y eliminar el miedo a abrir el acceso a la información. Existen be-

neficios tanto para el ciudadano que participa como para los funcionarios públicos en cuanto a eficiencia y desempeño de sus funciones. Acentuó la necesidad de lograr un claro *enforcement*, “abrir el acceso a la información”, ya que “un ciudadano no informado seguramente no podrá participar, sino sabe qué está pasando en la administración pública.” Por último, antes de terminar, reconoció que a partir de la crisis de 2001 se abrieron distintos espacios para el ejercicio de la participación y el debate, y dijo que todos ellos representan aportes importantes y valiosos para mejorar los niveles de representación.

Los Sistemas de Declaraciones Juradas y la Prevención de la Corrupción

La Dra. Graciela Ferro, agente gubernamental a cargo de la Unidad de Control y Seguimiento de DDJJ de la Oficina Anticorrupción tuvo a su cargo la presentación del sistema de declaraciones juradas patrimoniales de los funcionarios públicos nacionales, que administra la Oficina Anticorrupción de la Nación.

Con ese objetivo la Dra. Ferro desarrolló los siguientes temas: finalidades del sistema de declaraciones juradas; características del sistema establecidas por la Ley de Ética en el ejercicio de la función pública; una breve descripción del sistema de presentación de DDJJ previo al existente; explicó algunos de los resultados obtenidos gracias a la informatización del sistema de presentación de las declaraciones juradas patrimoniales y finalmente se refirió a las acciones que en este momento están en desarrollo.

Los sistemas de declaraciones juradas son mecanismos que contribuyen a aumentar la transparencia en la función pública. Tanto la CICC como la Convención de las Naciones Unidad Contra la Corrupción hablan de la necesidad de establecer estos sistemas que sirven para controlar la evolución patrimonial de los funcionarios públicos para, de esa forma, detectar posibles enriquecimientos ilícitos y por otro lado detectar conflictos de intereses.

La Dra. Ferro declaró que el conflicto de interés se entiende como “una situación en la cual el interés particular del funcionario colisiona con los deberes y obligaciones inherentes al cargo que desempeña”. También dijo que la Ley de Ética establece cuáles son aquellas actividades que considera incompatibles con el ejercicio de la función pública. Estas actividades son: “dirigir, asesorar, administrar, representar, patrocinar o prestar cualquier tipo de servicio para quien gestione o tenga concesión del Estado o sea proveedor del Estado o realice actividades que el Estado regule, siempre que el cargo público desempeñado tenga competencia funcional directa respecto de esas concesiones, beneficios o actividades”. En ese caso, dijo la Dra. Ferro: “la Ley —luego de una reforma introducida por un decreto delegado— dice que cuando aparecen algunas de estas situaciones al momento de la designación, como condición previa a la asunción del cargo, el funcionario deberá renunciar a esas actividades por fuera de la función pública que lo colocaran en una situación de incompatibilidad y además deberá abstenerse de intervenir en aquellas cuestiones que lo pusieran

en contacto con personas o cosas relacionadas con dicha labor durante los 3 años anteriores a la asunción del cargo, es decir, la ley establece la obligatoriedad de renunciar a la actividad y el abstenerse o excusarse de intervenir en esas materias”.

Continuando con el tema de la utilidad de los sistemas de declaraciones juradas remarcó la importancia del carácter público de las DDJJ. Explicó su parecer señalando que “a los controles que puede o debe realizar el órgano de aplicación le estamos agregando el control que cualquier ciudadano puede realizar desde la solicitud de la consulta, el análisis de la misma, la información que pueda tener o recolectar”.

Son tres las vías en que la Oficina se percata de una situación de conflicto o posible conflicto de intereses. En primer lugar, a partir del análisis de la propia declaración jurada. En segundo lugar, gracias a las denuncias que la Oficina recibe y por último, cuando es el propio funcionario quien se acerca a la Oficina puesto que se encuentra frente a una situación que le plantea algunas dudas, entonces consulta a la oficina respecto del tema.

Por su parte, el proceso de análisis de las declaraciones juradas puede dar lugar a que intervengan diferentes dependencias de la Oficina Anticorrupción. La Dra. Ferro explicó que “si la situación implica un posible conflicto de interés, la intervención será de la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia”. Y, “si estamos en presencia de un posible enriquecimiento ilícito o un falseamiento u omisión de datos en la declaración o un incumplimiento en la presentación, es la Dirección de Investigaciones la que empieza a trabajar”. La Dra. Ferro se centró en explicar la situación en la que intervenía la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia. En el momento en que interviene la Oficina, se emite una resolución administrativa que indica el rumbo a seguir a partir de esa situación. Explicó: “Lo que sucede es que hay que recolectar mayor información, para después recién encuadrar en la normativa esa situación y emitir una resolución”. A partir de la disposición de una masa suficiente de información, la DPPT esta facultada para encuadrar la situación en la normativa y emitir una resolución que “va a indicar cuales serían las posibles formas de concluir esa situación.” Tales resoluciones implicarían “una excusación de parte del funcionario en determinadas materias, indicar por ejemplo si el funcionario debe renunciar a aquellas actividades externas que lo colocan en esa situación o en algún caso podría recomendar la separación del funcionario del cargo que desempeña”.

A continuación analizó cuáles son los elementos establecidos por ley que sirven para encuadrar la situación de conflicto de intereses. El primer elemento fue las instancias de presentación de la DDJJ. Mencionó que son tres las oportunidades que la ley establece para el funcionario como obli-

gación de presentar su declaración jurada patrimonial: la primera, cuando se produce el alta, al momento de asumir, la segunda cuando se da de baja, al abandonar la función pública (ambas con un margen de 30 días hábiles), y las renovaciones anuales dan lugar a la tercera instancia. En segundo lugar, explicó el universo de funcionarios obligados a presentar su declaración jurada: la ley abarca a los tres poderes del Estado pero advirtió que solamente en el Poder Ejecutivo Nacional la ley tiene efectiva aplicación. Respecto del criterio para determinar la obligación de los funcionarios de presentar DDJJ dijo que podrían ser clasificados en dos grupos: uno por posición jerárquica y el otro por las competencias del funcionario. El primer criterio incluía a todos los funcionarios que van desde el Presidente de la Nación hasta los directores nacionales. En cuanto a las competencias surgen como obligados aquellos funcionarios que tienen competencias en materia de contrataciones. Las áreas del Estado que están comprendidas en este universo de presentaciones son la administración pública nacional, ya sea centralizada, descentralizada, universidades, fuerzas armadas y de seguridad y organismos de control de servicios públicos.

El contenido de la declaración jurada, expuso la Dra. Ferro, “determina que el funcionario debe declarar sus bienes propios, los de su cónyuge o conviviente, los que integran la sociedad conyugal, o en su caso sociedad de hecho, y los de sus hijos menores, en el país o en el extranjero”. Los bienes quedaron definidos como “aquellos bienes muebles, registrables, muebles no registrables, bienes inmuebles, deudas, créditos, depósitos, dinero en efectivo, otras rentas que pudiera tener y, además las actividades que el funcionario desarrolla en ese momento, las actividades de los tres años anteriores”. El incumplimiento de presentación de las declaraciones juradas es “considerado falta grave y puede dar lugar a la aplicación de una sanción disciplinaria”.

Respecto de la informatización de las DDJJ, la Dra. Ferro comentó que tienen carácter público desde agosto de 1999 (a partir de diciembre del mismo año se creó la Oficina Anticorrupción). “Las declaraciones juradas existen en Argentina desde 1953, pero eran secretas; sólo se podían abrir a pedido del propio declarante, de un juez, del Fiscal Nacional de Investigaciones Administrativas o del Procurador General de la Nación, pero permanecían archivadas en la Escribanía General del gobierno en enormes ficheros y es fácil darse cuenta que ninguna finalidad de control o preventiva puede cumplirse cuando las declaraciones juradas son meros formularios en sobres cerrados”. Cuando se creó la Oficina y comienza a trabajar con las DDJJ, fueron presentadas alrededor de 30.000 declaraciones juradas, que correspondían a las presentaciones de 1999 y la mayor parte de ellas no estaban siquiera ingresadas a una base de datos “de modo tal de poder saber quien

había cumplido y quien no, y mucho menos controlarlas”. En aquella oportunidad se verificó que la cantidad de errores, omisiones, inconsistencias, etc., era enorme. Esto obligaba a devolverla para su corrección, y ese constante intercambio de las declaraciones para su correcto llenado se demoraba demasiado tiempo y solamente se realizaba un control formal. Además, con el soporte papel no se podía cruzar esa información con ninguna otra base de datos. Otra dificultad del viejo sistema consistía en la imposibilidad de guardar y archivar esas declaraciones juradas de modo de tener fácil acceso a las mismas.

Frente a este panorama la Oficina decidió pasar a un sistema informatizado luego de un diagnóstico en donde se contemplaban diferentes aspectos sobre el equipamiento tecnológico del Ministerio y el grado de capacitación de los operadores del sistema. Este sistema también resultaría práctico para los funcionarios, porque una vez hecha una declaración jurada y guardándola, al año siguiente sólo deben actualizarla.

El nuevo sistema contempla a tres actores: los funcionarios obligados, las áreas de personal y recursos humanos, y la Unidad de Declaraciones Juradas, dependiente de la Oficina Anticorrupción. La Dra. Ferro enfatizó la importante tarea que las áreas de recursos humanos tienen, ya que son las que deben determinar, a partir de la normativa, quiénes son los obligados, requerirles las presentaciones y también es allí en donde queda en guarda la parte reservada de la presentación que aún se mantiene en soporte papel. Aclaró que esta parte reservada de la declaración jurada es en donde se incluyen los datos precisos de lo declarado (números de tarjetas de crédito, de cuentas corrientes, direcciones completas de los bienes inmuebles, etc.).

38 El Dr. Juan Carlos Duré, de la Dirección de Investigaciones de la Oficina Anticorrupción (DIOA) presentó la perspectiva de la Oficina sobre el delito de enriquecimiento ilícito y otras conductas típicas que se combinan con el sistema de declaraciones juradas que administra la Oficina Anticorrupción.

Respecto al enriquecimiento ilícito el Dr. Duré dijo que es un delito relativamente nuevo: “fue sancionado en 1968 y modificado en 1999 con la sanción de la Ley de Ética, a nivel nacional”. La CICC aclara que como no todas las legislaciones nacionales cuentan con esta figura, en aquellas que sí lo hacen, este delito será considerado como un acto de corrupción. Definió el enriquecimiento ilícito como una figura subsidiaria de conductas que no se pueden probar. Debido a ciertas incapacidades en la investigación para determinar la existencia de sobornos, se ha creado este tipo penal.

Por ejemplo, explicó el Dr. Duré, al observar que el nivel de vida de un funcionario es superior al que tenía antes de asumir su función y desproporcionado con el nivel de ingresos que percibe, entonces esta figura brinda la posibilidad de requerirle al funcionario que justifique su patrimonio. La otra ventaja relativa al enriquecimiento ilícito y directamente vinculada con el sistema de declaraciones juradas, es la posibilidad de realizar un análisis de la evolución patrimonial de los funcionarios a partir del cotejo de las sucesivas declaraciones juradas. También se destacó la ventaja de que cualquier observador, no necesariamente un investigador de la OA, sino cualquier ciudadano, pueda apreciar fácilmente el incremento del patrimonio de algún funcionario. Aclaró este punto diciendo: “En tanto observadores todos nosotros somos controladores de nuestros funcionarios. Nosotros vemos cómo es el ritmo de vida, qué auto tenía antes y qué auto tiene ahora. Qué casa tenía antes y qué casa tiene ahora o qué reformas hizo y esto es muy importante”.

También enumeró algunas dificultades que pueden aparecer en la investigación. En primer lugar la restricción que existe para la OA de acceder a la información bancaria; la Ley N° 21.526 de Entidades Financieras establece de manera estricta el secreto bancario. Esta fuente de información podría ser útil, pero para acceder a ella es necesario dar intervención a la justicia. Otra dificultad consiste en la falta de informatización de registros esenciales, o carencia de datos importantes en los existentes. Otra dificultad consiste en advertir que hay una deficiente cooperación interjurisdiccional, ya que “acceder a los registros provinciales (de bienes muebles, de justicia, etc.) es dificultoso incluso para nosotros”, advirtió. También mencionó como una dificultad la imposibilidad de contar con cooperación internacional en la investigación. Precisamente porque no todas las legislaciones nacionales cuentan con esta figura (se citó el caso de EEUU y muchos países de Europa) y en consecuencia no existe lo que se conoce como “espejo o doble incriminación”.

El panorama completo de los delitos que se relacionan con las declaraciones juradas incluye, además del enriquecimiento ilícito, la omisión maliciosa en la presentación que establece que la Oficina puede, una vez detectado el incumplimiento y realizado el correspondiente requerimiento, de no contestar el funcionario requerido satisfactoriamente, iniciar una investigación. Esto propicia, dijo el Dr. Duré que “la Oficina tenga un alto grado de cumplimiento de presentación de declaraciones juradas. Un 99% de cumplimiento”. Esto se debe a la capacidad de la Oficina de intimar a los funcionarios para que presenten su declaración jurada, “y la intimación es bajo amenaza de realizar una denuncia”, agregó. Por eso el Dr. Duré consideró, al comparar las distintas legislaciones provinciales sobre declaraciones juradas,

que sería muy beneficioso en aras de la transparencia que no sólo fuera obligatorio presentar una DDJJ al ingresar a la función pública sino que también se obligara a presentar renovaciones anuales. Confirmó lo anterior diciendo que “la declaración jurada patrimonial es un mecanismo primario de prevención de la corrupción” y que así era considerado en las convenciones internacionales. Otro delito se configura cuando alguien falsea u omite consignar datos en esas declaraciones juradas. Por lo tanto concluyó argumentando que “las provincias deberían adecuar o pensar el sistema de declaraciones juradas teniendo en cuenta este concepto. No nada más como un requisito de ingreso sino como una herramienta de control”. Aunque agregó también que para que el sistema de declaraciones juradas sea una herramienta efectiva de control de la corrupción es necesario que se establezca a su vez el carácter público de las mismas.

En relación con las intervenciones de la Oficina, con las declaraciones juradas analizadas, el Dr. Duré señaló que es evidente que la mayor cantidad de intervenciones y expedientes iniciados se concentran en la omisión de presentación de las declaraciones. Particularmente esto tiene relación con lo mencionado anteriormente sobre el alto grado de cumplimiento ya que la Oficina, dijo “actúa realmente en forma disuasiva para que el funcionario la presente”. Del total de expedientes por enriquecimiento ilícito sólo un 9% (16 expedientes) concluyó en una presentación ante la justicia, lo cual corrobora —según el expositor— la existencia de dificultades reales en la investigación, producto de los constantes cuestionamientos de tipo constitucional a la figura de enriquecimiento ilícito.

Por último, el Dr. Duré señaló una serie de consecuencias judiciales que se desprenden del panorama analizado respecto al enriquecimiento ilícito y las tareas investigativas de la Oficina. En primer lugar hizo referencia al último dato aportado señalando las escasas condenas que existen, a nivel nacional, fruto de denuncias por enriquecimiento ilícito (cuatro condenas en total desde la creación de la figura penal). En segundo lugar, reconoció la existencia de una falta de uniformidad de los elementos del tipo penal, discusión que se manifiesta en torno a la cuestión planteada sobre si el delito era un delito de omisión o de acción, es decir, si se configura como delito al enriquecerse la persona o al momento en que la persona no puede justificar su enriquecimiento. También se reiteró la constante presencia de cuestionamientos constitucionales, principalmente aquellos que alegan que la figura lesiona el principio constitucional de no declarar contra sí mismo y de que invierte la carga de la prueba. Aunque también aclaró “que el delito no ha sido declarado inconstitucional y es por lo tanto norma vigente”. Lo importante en todo caso, dijo, es lograr que la norma sea operativa efectivamente, atendiendo a las escasas condenas obteni-

das desde el año de su creación. Y mencionó como posibilidades en este sentido o bien sustituir el tipo penal o incluir algún tipo de modificaciones que tuvieran como prioridad tender hacia la recuperación del dinero por parte del Estado. Dijo que para mejorar todo lo relativo al enriquecimiento ilícito como tipo penal “habría que dotar de más herramientas a los organismos de control y dar mayor participación a las entidades no gubernamentales y esto se logra principalmente con un sistema de publicidad. Dado que para transparentar tenemos que conocer y para conocer tenemos que lograr acceder a la información. De otra manera nosotros vamos a tener dificultades para alcanzar nuestros objetivos”. Otra de las consecuencias judiciales está representada por la necesidad de adecuar la legislación interna a las convenciones internacionales en la materia, principalmente en materia de cooperación internacional. Comentó que “en la Convención de Naciones Unidas, suscripta aunque no ratificada todavía por nuestro país, se establecen mecanismos muy interesantes sobre decomisos, recuperación de activos, investigaciones, que por ahí es donde hay que tratar de focalizar los esfuerzos futuros de nuestra legislación interna”. Sin embargo, concedió que el enriquecimiento ilícito actúa como un estigma, de modo que sirve como estimulante para no ceder en la lucha contra la corrupción, de allí que se torna necesario tomar conciencia de que el control ciudadano y la publicidad de las declaraciones juradas podían ser de importante ayuda en este tema.

La transparencia como condición de la eficiencia: Mecanismos de control en contrataciones públicas

La exposición de la Dra. Vanesa Del Boca se desarrolló en dos partes. Una parte técnica en donde se explicó de modo general el procedimiento básico que sigue un expediente mediante el cual tramita un llamado a contratación. En segundo lugar se ofreció un panorama de las tareas que desarrolla la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia de la Oficina Anticorrupción en materia de Contrataciones del Estado.

A nivel nacional el marco normativo para la adquisición de bienes y servicios, lo constituyen el Decreto N° 1023 del año 2001, y el Decreto 436/2000 que residualmente reglamenta al primero. Todos los órganos de la Administración Central y algunos organismos descentralizados, se rigen por estas normas y el principio general es la licitación pública. Con respecto a las obras públicas se aplica la ley 13.064 y las disposiciones del ya mencionado Decreto 1023/2001, en tanto no se opongan a la contenidas en la Ley específica; y, en el caso de la concesiones de obras públicas rige la Ley 17.520.

En particular, respecto de los procedimientos de contratación, la Dra. Del Boca manifestó que toda contratación y en general todo trámite administrativo se instrumenta mediante un expediente, que se inicia con una nota del organismo solicitando bienes, servicios u obras públicas. La mencionada nota, especificó, debe incluir según el objeto de que se trate: plazo de ejecución del servicio o de la obra, cantidad de bienes y monto estimado de la contratación. A su vez, también se debe sugerir el tipo de procedimiento de contratación y modalidad aplicable. Luego, prosiguió, se registra la afectación preventiva del gasto en las partidas presupuestarias correspondientes y acto seguido se suscribe un acto administrativo de aprobación de la contratación. El acto administrativo aprueba el Pliego de Bases y Condiciones que va a regir el procedimiento y establece encuadre del llamado en el tipo de procedimiento de contratación pertinente, a saber: Licitación Pública, Licitación Privada o Contratación Directa. Para el caso de la Contratación Directa la normativa vigente prevé situaciones excepcionales que permiten acceder a este tipo de contratación, entre ellas citó las siguientes: por el monto —en contrataciones de hasta 75 mil pesos; cuando se trata de una especialidad (obras científicas, técnicas, artísticas);

cuando el bien o servicio es de venta exclusiva de una persona jurídica— aunque sin atender a la marca, aclaró. Otra razón de excepción para contratar directamente se presenta cuando una licitación o concurso resultan desiertos o fracasados. También, razones de urgencia o emergencia que imposibiliten utilizar otro procedimiento, como asimismo razones de seguridad y defensa, aunque en este caso, el carácter secreto de la contratación debe ser declarada mediante Decreto del Poder Ejecutivo. El trámite del expediente es el siguiente: aprobado el Pliego de Bases y Condiciones se confecciona el cronograma definitivo del pliego, con las fechas relativas al acto de apertura, presentación de consultas y retiro de pliegos. Una vez cumplido lo anterior, se publica el llamado a contratación en el Boletín Oficial y en los distintos medios de difusión (organismos o asociaciones que agrupen proveedores o profesionales, medios de prensa de circulación nacional, sitios de Internet etc.). Finalizado el acto de apertura, se agregan las ofertas al expediente, se elabora el cuadro comparativo de precios y se abre un plazo de 5 días hábiles para su vista.

Con posterioridad, se envía el expediente al área requirente del bien, servicio u obra, o bien al área técnica según el caso, para que efectúe un informe técnico (en el caso de bienes informáticos se remite el expediente al Área de Informática). Concluida la etapa anterior, la Comisión Evaluadora emite un Dictamen de Evaluación (no vinculante) con base en el mencionado Informe y luego de notificado, empieza a correr el plazo de 5 días hábiles en el cual los oferentes podrán ejercer el derecho a impugnar. En el caso de presentarse alguna impugnación deberá sustanciarse dando intervención al área requirente, técnica y/o al servicio jurídico de cada jurisdicción, según corresponda. Si de tales intervenciones resulta el rechazo del reclamo interpuesto, el organismo dicta el acto administrativo de adjudicación y emite Orden de Compra o suscribe el contrato, caso contrario pueden ocurrir las siguientes situaciones: 1) Se modifica la adjudicación 2) Se declara nulo el procedimiento, o bien, 3) Se deja sin efecto el procedimiento.

La disertante destacó la obligación de los oferentes de presentar el “Certificado Fiscal para Contratar” cuando sus propuestas excedan el monto de 50 mil pesos, este instrumento documenta la inexistencia de deudas tributarias de carácter impositivo (impuestos) y/o previsional (aportes jubilatorios y obra social) cuya vigencia es de 120 días corridos a partir de su publicación en Boletín Oficial. En este caso los organismos licitantes deben verificar la acreditación de dicho certificado antes de adjudicar el contrato.

En la segunda parte de su exposición la Dra. Del Boca manifestó que el objetivo principal de la DPPT consiste en “diseñar e implementar políticas de transparencia en las contrataciones públicas con la finalidad de

mejorar el perfil de las contrataciones, optimizar el gasto de fondos públicos y prevenir hechos de corrupción”. Coincidió con el Dr. Raigorodsky en la necesidad de incluir en los programas de enseñanza de facultades y colegios el estudio de estas herramientas preventivas en pos de una adecuada concientización desde los primeros años de formación de todos los ciudadanos.

Para mejorar el perfil de las contrataciones destacó la necesidad de dar mayor participación a distintos actores a partir de cada decisión política de efectuar el procedimiento de contratación hasta la ejecución efectiva de los mismos, a saber: interesados, potenciales oferentes, ONG, Organismos del Estado con competencias y conocimientos técnicos específicos, ciudadanos, asociaciones de consumidores y entes reguladores. A tal efecto consideró relevante que los mencionados sectores tengan la posibilidad de intervenir en la confección y redacción de los pliegos de bases y condiciones, acceder a la información del expediente por el cual tramita la contratación, ejerciendo de ese modo un control efectivo en todas las instancias involucradas en los procedimientos en cuestión. Más aun, completó, en el caso de los procedimientos de selección de concesionarios de servicios públicos de gran magnitud (agua, electricidad, gas etc.)

En ese sentido acentuó la importancia de adecuar el Procedimiento de Elaboración Participada de Normas establecido en el Decreto 1172/2003 a la elaboración participada de pliegos de bases y condiciones. A tal efecto opinó que debería dictarse una norma especial que regule este mecanismo para las contrataciones públicas, cuyo procedimiento consistiría en publicar el proyecto de pliego de bases y condiciones en la mayor cantidad de medios posibles para hacer viable la participación descripta. De esta manera, subrayó, se podrían definir temas claves con anterioridad a la difusión del pliego definitivo, particularmente en el caso de las concesiones de servicios públicos en lo referente a los planes de inversión, tasas de retorno y cláusulas de renegociación del contrato. Sobre todo teniendo en cuenta que el pliego de bases y condiciones junto con el contrato u orden de compra constituyen el plexo normativo por el cual se regirá toda contratación administrativa. Puntualizó que la participación de la comunidad y de los sectores involucrados previa a la adjudicación de un contrato, sin que ello implique una demora o dilación de los tiempos requeridos para el trámite de cada procedimiento de selección, constituiría sin lugar a dudas un importante aporte para lograr, por un lado el adecuado uso de los recursos públicos y por el otro reglas de contratación dotadas de mayor claridad, eficiencia y transparencia.

Con respecto a la optimización del gasto de los fondos públicos, la expositora hizo hincapié en la importancia de abrir la contratación a un ma-

por número de oferentes generando de ese modo un campo más propicio para la competencia y, en segundo lugar, señaló la necesidad de que las unidades ejecutoras de presupuestos elaboren los planes anuales de compras para obtener la previsión de necesidades de cada unidad ejecutora para el año entrante, de esta manera se evitaría el tener que recurrir —como habitualmente ocurre, a la contratación directa por razones de urgencia. No dejó de mencionar tampoco que en el Decreto 1023/2001 existen normas eficientes, que consagran el principio de economía procesal tales como las que regulan: la orden de compra abierta y la contratación consolidada. Sin perjuicio de ello, manifestó que estas normas habitualmente no son aplicadas por los organismos, en algunas ocasiones vinculado a la falta de conocimiento del régimen legal vigente en la materia.

Para ilustrar rápidamente la situación de las contrataciones públicas en el orden nacional, la Dra. Del Boca mencionó como dato significativo que del monto total del presupuesto nacional consolidado del año 2003 (65 mil millones de pesos), el 5% de ese monto total (3 mil millones de pesos) había sido destinado al gasto en bienes y servicios. Cifra que aclaró, no contempla los gastos originados por obras públicas, sueldos de personal, viáticos, transferencias, cajas chicas, fondos rotatorios, ni tampoco obras públicas, bienes y servicios contratados con fondos de financiamiento externo.

En relación a las tareas desarrolladas por la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia comentó que intervino en distintos proyectos normativos relacionados con las contrataciones públicas. Entre otros, el proyecto de Decreto Delegado 1023/2003, el Proyecto de Reglamento de Contrataciones del PAMI, y actualmente se está analizando el proyecto de reglamentación del Decreto aludido en primer lugar. Con respecto a los procedimientos de contrataciones participó en las siguientes licitaciones: Servicio Postal del Ministerio de Justicia, Servicio de Comidas del Complejo Penitenciario N° 1 de Ezeiza, y Adquisición de chapas patentes para el Registro de la Propiedad Automotor. Un comentario especial mereció la “Licitación Pública Internacional para el procesamiento de datos sísmicos de la Plataforma Continental Argentina” financiada mediante crédito del Proyecto de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en la que la Dirección se desempeña como miembro del Comité de Adjudicación, a cuyo efecto señaló que el levantamiento y procesamiento de esos datos resulta de suma importancia para nuestro país dado que los mismos servirán de base para el Informe científico y técnico que presentará Argentina ante la Comisión de Límite de la Plataforma Continental creada en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, con el fin de extender nuestra plataforma continental de 200 millas marinas a 350 millas marinas.

Antes de finalizar su exposición la Dra. Del Boca hizo una última referencia a los estudios de diagnóstico que se efectúan y al diseño del proyecto de mapa de riesgos de las contrataciones que se está llevando a cabo en el presente. Estos instrumentos sirven para orientar a la Dirección en el desarrollo y puesta en marcha de acciones tendientes a implementar las herramientas de transparencia pertinentes. En particular, se elaboran estudios de diagnóstico para detectar irregularidades en los procedimientos de contratación. Como ejemplo mencionó el estudio exploratorio realizado en el 2001, a partir del cual se observaron dificultades en distintas etapas de los procedimientos de contratación a saber: detección de necesidades, elaboración de pliegos de bases y condiciones, evaluación y selección de ofertas y control y seguimiento de contrato. Por otro lado, la Dirección se halla abocada al diseño y planificación de un mapa de riesgo de las contrataciones públicas a efectos de sondear posibles áreas críticas en los trámites afines a esta materia. Para su elaboración se tomará en cuenta como referencia los informes de los organismos de control (Auditoría General de la Nación, Unidades de Auditoría Interna, Sindicatura General de la Nación), y se utilizará también, información disponible en Organismos Públicos y en la Oficina Nacional de Contrataciones.

El **Dr. Marcelo Colombo** de la Dirección de Investigaciones de la Oficina Anticorrupción (DIOA), se refirió a los hechos de corrupción relacionados directamente con las contrataciones públicas. En primer lugar, realizó un compendio de las irregularidades de mayor frecuencia que indican la posible comisión de delitos. Luego ofreció un panorama del marco jurídico penal desde el cual se trabaja y combate esas conductas delictivas para finalmente realizar una evaluación sobre el resultado final de toda la tarea de investigación y persecución de actos de corrupción en el foro judicial, destacando fundamentalmente algunas de las dificultades que impiden un mejor desarrollo de la tarea.

El principio general que rige las contrataciones públicas es la licitación pública, aunque a juzgar por las estadísticas que elabora la Oficina Nacional de Contrataciones, es un anhelo normativo ya que, en los últimos tres años, entre el 10 y el 13 por ciento de las contrataciones públicas fueron por licitación mientras que las contrataciones directas ascendieron hasta un 80 por ciento aproximadamente en lo que va del 2004. Las razones que explican esta situación eran varias: en primer lugar, la falta de programación del Estado respecto a sus necesidades, surgiendo irregularidades que sugieren la comisión de delitos, tales como: utilización impropia de la excepción de urgencia, que es utilizada muchísimas veces para evitar el marco general de la licitación pública, y que en algunos casos “están ligadas a demoras intencionadas de las propias autoridades” y se puede verificar que “la situa-

ción de emergencia no está plasmada en los hechos” al faltar la justificación documental de urgencia en el expediente. Otra manera de eludir las licitaciones públicas es desdoblarse o fraccionar la compra de modo que no supere el tope de 75 mil pesos para así poder acceder a la contratación directa. También a partir de investigaciones se ha detectado que se realiza una simulada participación de empresas. El Dr. Colombo relató que “cuando se revisan los expedientes administrativos, se advierte que muchas de las invitaciones que se dicen haber cursado no han sido realmente enviadas, los modelos de respuesta a invitaciones son modelos de respuestas idénticos, es decir, muchas de las empresas que contestan los llamados a contratación directa están hechas en el mismo formato de papel, con la misma computadora, el mismo tipo de letra, el mismo encabezamiento, etc.”. Otra manera de simular esto es adulterar el contenido de la cotización, trasladando cotizaciones de otras contrataciones a la contratación en curso con firmas y membretes falsos.

También se presenta con bastante frecuencia la falta de consulta del *precio testigo* de la SIGEN. Esto funciona como “una buena señal de alarma” para continuar investigando. Otras irregularidades comunes son: la colusión de empresas, cuando un mismo pool de empresas que simulan competir entre ellas deciden de antemano quien presentará la mejor oferta, con un sobreprecio obviamente que luego repartirá entre las demás empresas. En este caso aunque a primera vista la autoridad pública no tiene demasiada participación, su responsabilidad viene dada por el hecho de que es ella quien tiene el deber de seleccionar a las empresas o firmas que van a participar de esa contratación directa y que justamente en esa selección es donde se presenta la situación infundada e irregular. Como herramientas para saber que se está en presencia de un pool de empresas se recurre a la declaración jurada de impuestos de las empresas con el objeto de precisar “si son habituales proveedores del Estado, en qué contrataciones del Estado han participado y verificar con quienes competieron”.

Otro caso se produce cuando participan empresas “constituidas para la ocasión”, que son aquellas sociedades (habitualmente sociedades de responsabilidad limitada) que no tienen antecedentes en el rubro o que fueron creadas, por ejemplo, un mes antes de la contratación a fin de generar esta competencia ficticia. Fácilmente se puede establecer si estamos ante una situación de este tipo, acudiendo a los registros (la Inspección General de Justicia por ejemplo), donde están radicadas las sociedades y verificar el objeto de la sociedad y la fecha de constitución.

También constituye una irregularidad la insuficiencia de especificaciones técnicas en los pliegos, que además pueden resultar imprecisas, por lo que dificultan la posterior tarea de los investigadores para determinar el

perjuicio. Al no estar especificado en el pliego de modo concreto aquello que se contrataba, luego resulta difícil determinar si la empresa efectivamente cumplió con lo estipulado contractualmente. Este problema generalmente se genera alrededor de la utilización de los precios globales. Por otra parte, existe el caos administrativo, representado generalmente por la desaparición del expediente hasta la falta de foliatura del mismo; el expediente muchas veces no guarda su debida forma, o incluye cotizaciones con fechas que no respetan los tiempos porque o están antedatadas o posdatadas.

Estos indicios se pueden utilizar como fuente de información para crear normas que prevengan este tipo de situaciones. Desde la DIOA se intenta, a partir de estas señales, obtener sanciones penales en sede judicial.

A continuación, el Dr. Colombo relató cómo encuadran los investigadores de la DIOA las distintas situaciones irregulares que se persiguen como hechos de corrupción, dentro de las conductas penales. Distintos estados de situación pueden ser determinados en las contrataciones. En primer lugar el “abuso de funciones” (Art. 248-249 del Código Penal), también pueden ser probadas la ocurrencia de “negociaciones incompatibles con la función pública” (Art. 248-249 y 265 del C.P.) y además el perjuicio económico al Estado y las exacciones ilegales —cohecho— (reguladas por los artículos 266, 267 y 268 del C.P.).

Nos encontramos ante un “abuso de funciones” cuando la autoridades públicas incumplen con los deberes que las normas le indican para contratar. Lo que supone que el funcionario quiera y conozca apartarse de la legislación vigente para contratar. La cuestión del dolo, al ser subjetiva, es muy difícil de probar en sede judicial y cuanto más indicios (del tipo de los mencionados más arriba) se determinen en las contrataciones directas, más fácil resultará afirmar que tal persona sabía y conocía que estaba realmente contratando de una forma que no debía. También puede suceder, como se mencionó, que la contratación haya sido dirigida (mediante una simulada participación de empresas); en tal caso se dice que hay negociaciones incompatibles con la función pública ya que penaliza a quien se interese en un negocio o en una contratación pública en miras a un beneficio propio o ajeno. En tal caso se debe demostrar penalmente la aparición de un interés ajeno (y particular) al interés negocial de la administración pública. Este interés particular extraño al interés público es lo que castiga el tipo penal, que también es un tipo penal doloso y por lo tanto, “cuantas más irregularidades se puedan determinar en las contrataciones en general más fácilmente será aplicable”.

En referencia a las dificultades y críticas que la DIOA encuentra en el desarrollo de sus investigaciones y su posterior tratamiento en sede judicial de las denuncias de los hechos de corrupción, explicó, que hay un sobredi-

mencionamiento del valor del estudio pericial ya que “la pericia puede ser un auxiliar del juez pero el perjuicio económico viene dado por otras circunstancias” porque puede suceder que el precio efectivamente pagado del bien o servicio sea el correcto y el del mercado pero de todas formas puede darse el caso que directamente no hubiera habido necesidad de adquirir tales bienes.

También destacó los problemas que tienen los operadores de justicia para determinar cual es el marco legal aplicable a las contrataciones y que resulta dificultoso encontrar la normativa correcta que encuadre a la situación investigada. Por otro lado, explicó que “acreditar el perjuicio económico es una tarea titánica” y que también se tiene en excesiva estima la etapa de instrucción, de recolección de pruebas dificultando así que la causa arribe a la etapa oral, en donde puedan ser escuchados públicamente los distintos alegatos.

Transparencia en la gestión pública: Acceso a la información

La Dra. Laura Geler, asesora de la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia de la Oficina Anticorrupción, introdujo el tema del acceso a la información pública. En su exposición explicó los beneficios de una ley de libre acceso a la información, comentando las características que debe contener dicha Ley; y comentó el Proyecto de Ley existente, que cuenta con media sanción de la Cámara de Diputados, encontrándose en tratamiento en el Senado.

La Dra. Geler afirmó que “el derecho a la información es en realidad un desprendimiento del principio de publicidad de los actos de gobierno”. Para la Oficina Anticorrupción la importancia de una ley que reglamente el ejercicio del derecho constitucional de libre acceso a la información pública “permitirá una eficiente rendición de cuentas por parte de las autoridades públicas, ayudará al ejercicio de otros derechos constitucionales como los mecanismos de democracia participativa incluidos en la Constitución, fortalecerá al debate público, y va a aumentar la credibilidad en las instituciones públicas”.

Además de los beneficios de contar con una ley de libre acceso a la información, la Dra. Geler expresó que se trata de un derecho constitucionalmente reconocido, al haber sido incorporados en la Constitución (artículo 75 inciso 22) los tratados internacionales que reconocen específicamente “el derecho de libertad de expresión; entendido como la posibilidad de buscar, recibir y difundir cualquier tipo de información e ideas”. También señaló que los Art. 39 y 40 de la Constitución Nacional regulan el derecho de iniciativa popular y la consulta popular los cuales para ser ejercidos objetivamente presuponen el conocimiento acabado de la información.

Según la Oficina Anticorrupción las características de una ley de acceso a la información pública que garantice el derecho constitucional en cuestión son las siguientes:

- *Legitimación activa amplia*; “toda persona física o jurídica y sin necesidad de acreditar ningún interés, tiene que poder acceder a la información”.
- *Legitimación pasiva también amplia*, “comprendiendo a todos los órganos y poderes que componen el Estado Argentino. Como así también organismos privados que cuentan con información de importancia pública, como puede ser una empresa prestataria de servicio

públicos o una organización no gubernamental que administre dinero del Estado para implementación de políticas”.

- *Las autoridades obligadas deben poner a disposición de los ciudadanos la información generada por el sector público*; “correlativo directo del principio de publicidad de los actos de gobierno”.
- *Plazos breves de respuesta ante una solicitud de información*; “Dado que la administración, al no contestar o dilatar el tiempo de respuesta, genera una pérdida del interés por parte del ciudadano de recibir esa información”.
- *Establecer recursos judiciales aptos*; “ante la respuesta de la administración, por ambigüedad, por vencimiento del plazo o, ante supuestos de ausencia de respuesta se debe contar con la posibilidad de reclamar ante otro ámbito”.
- *Establecimiento de responsabilidades*; “Pueden ser responsabilidades administrativas, civiles o penales. Se busca con esto generar incentivos que disuadan la política del secreto que existe en la Argentina. Las responsabilidades penales pueden quedar configuradas dentro de la figura de incumplimiento de los deberes de funcionario público”.
- *Desarrollo de un sistema de archivos*; “Una ley de acceso a la información no puede ser una ley aislada, sino que tiene que estar acompañada de otras leyes, como ser una ley de archivo, que establezca un criterio uniforme”.
- *Restricciones específicamente determinadas por ley*; “Para evitar posibles abusos de las excepciones y para que no se vulnere el derecho de acceso a la información”.

La Dra. Geler argumentó que en la actualidad la Argentina cumple, parcialmente, con lo establecido en la CICC respecto a este tema así como también con la recomendación realizada por el Comité de Expertos que evaluó la implementación argentina de la Convención. Esto es así porque en diciembre de 2003 sobre la base del Proyecto de ley de la Oficina Anticorrupción, se sancionó el Decreto 1172 que, entre los cinco reglamentos que aprobó, incluye el Reglamento General de Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Nacional.

Pasando al tema de la elaboración del proyecto de ley sobre el acceso a la información pública, que cuenta con media sanción en el Congreso de la Nación, la Dra. Laura Geler hizo referencia al mecanismo mediante el cual se arribó al texto definitivo que está en tratamiento en la legislatura nacional. Dicho mecanismo, conocido como el Proceso de Elaboración Participada de Normas consistió en la redacción de un proyecto de ley (sobre la base de antecedentes internacionales en la materia y proyectos ya presenta-

dos en la Argentina), su difusión por diarios y la página de Internet del Ministerio y de la Oficina Anticorrupción, la realización de talleres de trabajo y de reuniones personales con personalidades reconocidas en la materia que podrían aportar o enriquecer los comentarios que se habían desarrollado en los talleres. Toda esta información fue recopilada por un grupo de profesionales de la OA, miembros de ONG y constitucionalistas, y se llegó a la elaboración del proyecto definitivo. En el proyecto se define que se considera información pública todo documento que haya sido elaborado por los actores pasivos obligados, cualquiera fuera el soporte, escrito, grabado u otro que la información presente. Algunos puntos destacados de ese proyecto, regido por el principio de informalidad, incluyen la gratuidad del sistema (solo en caso de solicitar una reproducción de la documentación se deberá pagar) la denegatoria deberá ser por acto fundado y en caso de silencio o ambigüedad se entenderá que existe negativa a brindar la información, quedando abierta la posibilidad de interponer una acción de amparo, y el plazo previsto para responder el pedido es de 15 días hábiles.

Desde la Oficina Anticorrupción se espera —tal como planteara la Dra. Laura Geler al cierre de su exposición— que la ley sea sancionada incluyendo estos elementos básicos mínimos e indispensables y que se difunda para que la gente tenga verdadero conocimiento del derecho. Es necesario capacitar tanto a la ciudadanía, al periodismo y a los funcionarios.

Presentación de los Talleres

Por la tarde, se desarrollaron tres talleres de trabajo para continuar presentando los mecanismos y herramientas de prevención de la corrupción que la Oficina Anticorrupción promueve para su instrumentación en las distintas jurisdicciones. La modalidad de trabajo en estos talleres consistió en proponer a los asistentes simular distintas situaciones y a partir de ahí discutir la utilidad, eficacia y conveniencia de estas herramientas en la prevención de la corrupción.

El **Taller de acceso a la información y participación ciudadana**, coordinado conjuntamente por la Dra. Laura Geler y la Lic. Carolina Garber reunió los dos temas. A partir de asignar roles entre los asistentes (que representaban funcionarios públicos, representantes de organizaciones de la sociedad civil, ciudadano común, periodistas y especialistas en materia de acceso a la información) se simuló una audiencia pública en la que se debatió y analizó un proyecto de ley de acceso a la información pública.

Los participantes se dividieron en cuatro grupos, y se les asignó un rol determinado. Cada grupo debía defender los intereses de su rol, respetando los procedimientos habituales de una audiencia pública. Se discutieron aspectos generales de una ley de acceso a la información. Algunos de los temas planteados fueron:

- Legitimación activa e interés legítimo.
- Prioridad para periodistas (en materia de plazos y costos).
- Fundamentación de la negativa en brindar la información.
- Plazo de entrada en vigencia de la normativa.
- Organización de la información.
- Veracidad de la información brindada (posible responsabilidad de los funcionarios).
- Menores plazos para quienes acrediten una necesidad en acceder antes a la información.

La consigna propuesta en el **Taller sobre el sistema de declaraciones juradas y enriquecimiento ilícito** consistía en analizar las finalidades de los sistemas de declaraciones juradas patrimoniales de los funcionarios públicos. Se entregó a cada participante una copia de la ley 25.188 de Ética en el ejercicio de la función pública, una copia del Decreto 862/2001 modificatorio de la Ley de Ética Pública, y un modelo de las planillas que con-



El Dr. Juan Carlos Duré de la DIOA introduciendo el taller sobre declaraciones juradas de funcionarios.

forman la declaración jurada patrimonial y la declaración sobre incompatibilidades y conflictos de intereses.

Durante el desarrollo de este taller se realizó una breve referencia sobre la utilidad de las DDJJ como herramienta para detectar casos de incompatibilidades y cómo evaluar la evolución patrimonial de funcionarios públicos, tomando las declaraciones juradas y cotejando su información con otras fuentes de datos. Seguidamente se efectuó un ejercicio práctico a partir de un caso que fue repartido entre todos los presentes al taller, consistente en analizar tres sucesivas declaraciones juradas de un supuesto funcionario y la legislación que tenía relación con el tema.

Luego de que los participantes tomaran conocimiento del caso se propuso su estudio en conjunto. Primero se resolvió un caso de incompatibilidad, discutiendo la importancia práctica de haberlo descubierto; después, se analizaron las declaraciones juradas, destacándose la importancia de sistematizar la información y cómo la cancelación de pasivos (una forma de enriquecerse no tan obvia) tiene un rol importante en detectar posibles casos de enriquecimientos no justificados. Algunos de los temas planteados fueron la suficiencia o no de la información contenida en las declaraciones juradas, posibles fuentes de información adicional y las atribuciones que debería tener un organismo encargado de controlar cuestiones relativas al enriquecimiento ilícito y las negociaciones incompatibles.

En el **Taller de transparencia en las contrataciones públicas** se entregó un trabajo práctico que consistía en la presentación de un caso de con-

tratación de servicios de comida para las unidades penitenciarias. El caso traía varios problemas e irregularidades que fueron tempranamente detectadas por los participantes del taller. Se trataba de una contratación que eludía arbitrariamente la realización de una licitación pública y direccionaba su contratación hacia uno de los competidores. Las consignas intentaban sugerir herramientas y mecanismos de transparencia que pudieran implementarse en futuras contrataciones con similar objeto contractual a fin de asegurar mayor concurrencia, competencia e igualdad de los oferentes. También se demandó la opinión sobre posibles cursos de acción para las empresas damnificadas por una contratación dirigida. Los objetivos buscados al proponer este ejercicio en el taller fueron prever la reacción del auditorio frente al caso concreto, promover la proposición de ideas novedosas que garanticen mayor transparencia e igualdad de participación de los posibles proveedores y revisar los conceptos presentados en la ponencia para observar su aplicación práctica.

Puesta en común de las conclusiones de los Talleres

Finalizados los talleres y reunidos nuevamente todos los participantes en el plenario, los coordinadores de cada taller tuvieron oportunidad de ofrecer a la audiencia algunas de las conclusiones destacadas sobre el desarrollo de los mismos.

En un primer turno la Dra. Laura Geler comentó las conclusiones del **Taller de acceso a la información y participación ciudadana**. Destacó la cantidad de cuestiones planteadas por los participantes sobre los elementos necesarios que debe incluir una ley de acceso a la información. Remarcó como fundamental la posibilidad de participación ciudadana previa a la sanción de una decisión administrativa, una política pública o una ley. Esto tiene como fin enriquecer el proyecto en cuestión o legitimar la decisión. “De no contar con esta instancia de participación ciudadana es muy probable que el proyecto de ley ficticio del taller, que contenía errores y omitía puntos importantes, hubiese sido sancionado sin prestar atención a estos problemas.” Precisamente a partir de los roles que cada participante asumió, se fueron destacando los elementos que eran incompatibles con los intereses de ese sector. Al brindar la posibilidad de participar a grupos y sectores que no son habitualmente considerados al tomar una decisión se logró mejorar el proyecto de ley tal como estaba planteado en las consignas del taller.

La Dra. Geler describió cuales fueron algunas de las recomendaciones planteadas como modificaciones al proyecto de ley por parte de los parti-

cipantes del taller. “La no necesidad de acreditar interés legítimo para requerir información, la necesidad de instrumentar un adecuado sistema de archivos en la administración pública y el establecimiento de costos de reproducción de la información, teniendo en cuenta que el acceso es gratuito pero no la reproducción de la información, y estableciendo privilegios para los periodistas”.

Un tema central a tener en cuenta en una ley de acceso a la información pública, como es el tema de las excepciones o razones en las cuales fundar una denegatoria, no fue profundizado en el taller. Sin embargo la Dra. Geler relató que sólo quienes representaban a los funcionarios públicos pretendieron incorporar una modificación de modo tal de denegar las solicitudes de acceso sólo fundadamente, pero sin remitir a las excepciones, pretendiendo fundarlo sólo en las consideraciones del funcionario. En un sentido más general se recalcó que las audiencias públicas pueden funcionar como un buen mecanismo de participación ciudadana, ya que abren un espacio para que las personas que puedan estar afectadas o que manifiesten interés de cualquier tipo en el tema puedan dar su opinión y expresar sus demandas. La audiencia pública es una instancia en la que cualquier ciudadano puede incidir previo a la sanción de una ley o la definición de una decisión pública.

Al cerrar el relato de las conclusiones del taller la Dra. Geler destacó dos aspectos: la intención de participar como la posibilidad de participación son cuestiones que atañen tanto a los ciudadanos en general como a los funcionarios públicos.

A continuación se presentaron las conclusiones del **Taller de declaraciones juradas**, a cargo del Dr. Juan Carlos Duré. Como primer comentario dijo que sentía una gran satisfacción al observar la numerosa audiencia pues eso representaba un claro ejemplo del interés que despertaban los temas de transparencia y lucha contra la corrupción.

Específicamente en relación al taller dijo que a partir del trabajo sobre un caso práctico se pudo demostrar la utilidad de las declaraciones juradas para determinar un caso de posible enriquecimiento ilícito y de conflictos de intereses. Se entendió cómo operan los sistemas de declaraciones juradas en tanto mecanismos primarios de control de la corrupción. En el transcurso de la discusión fueron surgiendo distintas evaluaciones y consideraciones. Por un lado se alertó sobre las dificultades en la búsqueda de información que sirva de apoyo a una eventual causa judicial. Algunos de los participantes hicieron saber sobre las interferencias políticas a ciertas investigaciones y también que los órganos de control a veces están debilitados por su ubicación institucional.



Participantes de los talleres de trabajo.

En relación a las consignas del taller, el Dr. Duré dijo que se advirtió acerca de la falta de información sobre tarjetas de crédito, dato que podría declararse en una cantidad anual aproximada, de modo de permitir inferir un consumo presunto lo más cercano posible a la realidad. Como debilidad también se advirtió la ausencia de un régimen real de tasación de los inmuebles, frente a la cual vías alternativas de adquirir información fueron planteadas como solicitar otras tasaciones o acceder al precio de adquisición. La otra consigna, que consistía en discutir las características y competencias del organismo encargado de administrar y analizar las declaraciones juradas no fue debatida por agotarse el tiempo. Pero no obstante la publicidad de las declaraciones juradas surgió como un elemento indispensable sin el cual es imposible pretender un adecuado funcionamiento del sistema.

Dado que muchos asistentes reconocieron como frustrante que hubiera escasas condenas, el Dr. Duré dijo que “a partir de la identificación de estas cuestiones nosotros podemos empezar a sobreponernos a estas dificultades y a estas frustraciones para encontrar mecanismos que nos permitan llevar adelante con éxito una investigación o una resolución de un conflicto de interés”. También se agregó que “para esto es importantísimo contar con un sistema de declaraciones juradas que sea pública, a la que todos podamos acceder, que no sean restrictivas, que no estén encerradas en una caja, y que realmente tengan su utilidad”. El tema de la publicidad de las declaraciones juradas fue considerado como un déficit de algunas provincias y el acceso a las mismas “tiene que ser expeditivo no sólo para el funcionario que está controlando sino también para toda la ciudadanía”.

El Dr. Marcelo Colombo fue el encargado de presentar las conclusiones del **Taller sobre transparencia en las contrataciones públicas**. Como primera observación subrayó la heterogeneidad de los participantes, que permitió contar con una amplia visión de las necesidades de cada sector que toma parte en las contrataciones públicas. Mencionó luego como positivo que se hubieran identificado espontáneamente todas las irregularidades que aparecían en el ejemplo propuesto. Entre las soluciones para transparentar el proceso, el Dr. Colombo destacó las siguientes: amplia publicidad de los actos de evaluación y adjudicación, consultas a distintas bases de datos (como la IGJ), para evaluar la situación de las firmas y sociedades oferentes, permitir el control externo de las organizaciones de la sociedad civil (cámaras, asociaciones, gremios), aplicación del sistema de doble sobre para recibir ofertas, etc. Los participantes siguieron la consigna de ponerse en la situación de damnificados por una contratación dirigida. Las vías de acción que se barajaron fueron: acudir a la acción judicial, ya sea en sede contencioso-administrativo o la posibilidad de aplicar sanciones penales. No obstante se planteó la opción de instrumentar sistemas más rápidos en los cuales la sanción, aunque no sea penal, pueda ser administrativa, y pueda —por ejemplo— implicar el cese de las funciones para el funcionario con alguna responsabilidad para que no vuelva nunca más a la función.

Acto de clausura

Mesa de Cierre

En el acto de clausura del Seminario Regional para la Transparencia y el Control de la Corrupción intervinieron la Diputada provincial Sra. Araceli Ferreira y el Dr. Nicolás Raigorodsky, Director Nacional de Planificación de Políticas de Transparencia.

La Sra. Ferreira agradeció a las autoridades de la UNNE por permitir organizar el seminario en la casa de altos estudios. También agradeció muy especialmente al Dr. Raigorodsky por acercarse con su equipo de colaboradores a la región del nordeste, “provincias que aparecen en la prensa nacional por los índices de pobreza tan dolorosos”.

Respecto de la situación provincial, destacó que a pesar de haber realizado avances aún no se podía hablar de tendencias firmes o sólidas en esta nueva etapa que vive el país y la región frente a la corrupción. En relación a la Provincia de Corrientes mencionó que “se ha aprobado una ley de publicidad en Internet para todo lo que son las contrataciones y presupuestos desagregados de todas las áreas del Estado, y poco a poco vamos avanzando en que los Ministerios y cada área vayan publicando estos datos”. También destacó la media sanción con que contaba el Proyecto de ley de acceso a la información provincial.

La Sra. Ferreira aseguró que “el único resguardo para la corrupción, el único anticuerpo para eso, es una participación cada vez más firme y decidida de la ciudadanía”. Por lo tanto evaluó que concertar un esquema de trabajo que permitiese sancionar en todas las provincias una ley que regule el acceso a la información sería un paso importante.

En relación a la función pública, especialmente lo que hace a los cargos electivos dijo que sería interesante incorporar la obligatoriedad para la presentación de declaraciones juradas al momento de postularse para un cargo electivo, con el objeto de evitar que quien cometió delitos dolosos contra la administración pública pueda ser candidato. Al finalizar volvió a agradecer el apoyo de la Oficina Anticorrupción. Expresó luego su deseo de continuar construyendo esa fructífera relación con las provincias que siempre son noticia por datos negativos.

El cierre de la jornada estuvo a cargo del Dr. Nicolás Raigorodsky. En primer lugar agradeció a todos quienes hicieron posible el seminario: a los participantes, a los asistentes, a los expositores, por el intenso trabajo realizado. También agradeció a quienes tuvieron a cargo la organización del

seminario: Lic. Deborah Hafford de la Oficina Anticorrupción y Guillermo Lipis consultor externo, junto a los responsables de la Universidad Nacional del Nordeste. Agradecimientos también para el equipo de profesionales de la Oficina Anticorrupción: Dra. Graciela Ferro, Dra. Laura Geler, Lic. Carolina Garber, Dra. Vanesa del Boca, los Doctores Marcelo Colombo y Juan Carlos Duré y un especial agradecimiento además para el equipo de voluntarios, estudiantes de la UNNE “que brindaron todo el apoyo imprescindible para que esto funcione.”

En cuanto al trabajo realizado durante la jornada, el Dr. Raigorodsky, destacó el entusiasmo con que se trabajó en cada uno de los paneles, pero especialmente el elevado nivel de conocimientos técnicos que se tornaron evidentes en las discusiones planteadas. De modo que el objetivo de lograr que se empezaran a generar nuevas soluciones tenía un buen punto de partida. Con ese espíritu de buscar nuevas soluciones en el ámbito de la transparencia y la prevención de la corrupción habría que refutar la falsa idea que genera una tensión entre la eficiencia y la transparencia en la gestión pública. Afirmó que “hay que aplicar estos mecanismos de manera razonable donde corresponde y como corresponde y deberíamos salir de ciertos esquemas que asocian demasiado rápido algunas prácticas de transparencia y prevención con la mera burocracia. Me parece que eso es un desafío”. “La historia de la administración pública en la Argentina demuestra que ha sido terriblemente ineficiente sin haber sido en absoluto transparente”. El desafío entonces es “que trabajen juntos ambos valores, la transparencia y la eficiencia”, concluyó. Es una firme convicción de la Oficina Anticorrupción sostener que “no se puede ser eficiente sin ser transparente”. “Para esto se necesita una buena dosis de imaginación, creatividad, capacidad y voluntad de trabajar para que el Estado se desempeñe de manera eficiente y transparente en su interacción con el sector privado y la sociedad civil”. Implica un trabajo conjunto, largo y difícil, “pero creo que estamos yendo juntos por ese camino y espero que sigamos así”.



Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

 | oficina anticorrupción

www.anticorrupcion.gov.ar