

POLÍTICAS DE TRANSPARENCIA DESARROLLADAS POR LA OFICINA ANTICORRUPCIÓN DE LA REPUBLICA ARGENTINA

Por Nicolás Raigorodsky, Nicolás Gómez, Nicolás Dassen y Néstor Baragli (*)

Febrero de 2003

**(*) Integrantes de la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia de la
Oficina Anticorrupción de la República Argentina**

SUMARIO:

- 1. INTRODUCCIÓN**
- 2. EL SISTEMA INFORMATIZADO DE DECLARACIONES JURADAS PATRIMONIALES DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS**
 - 2.a. Antecedentes del sistema de Declaraciones Juradas Patrimoniales de Funcionarios en la República Argentina
 - 2.a.i. Situación previa a la creación de la Oficina Anticorrupción
 - 2.a.ii. Creación de la Oficina Anticorrupción
 - 2.b. Características del Nuevo Sistema de Declaraciones Juradas
 - 2.b.i. Actores del Nuevo Sistema
 - 2.b.ii. Principales componentes informáticos del Nuevo Sistema
 - 2.c. Las claves del éxito
 - 2.d. Próximos pasos
 - 2.e. El Sistema de Declaraciones Juradas Patrimoniales: Conclusiones
- 3. CONFLICTOS DE INTERESES DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS**
 - 3.a. Definiciones. Análisis de los casos de conflictos de intereses como política preventiva.
 - 3.b. Los conflictos de intereses en la normativa argentina
 - 3.c. Necesidad de reforma de la legislación
- 4. PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN PARTICIPADA DE NORMAS**
 - 4.a. En qué consiste el Procedimiento de Elaboración Participada de Normas
 - 4.b. Dos experiencias de la oficina anticorrupción utilizando el procedimiento de elaboración participada de normas: el proyecto de ley de publicidad de la gestión de intereses y el proyecto de ley de acceso a la información.
 - 4.b.i. Proyecto de Ley de Publicidad de la Gestión de Intereses
 - 4.b.ii. Proyecto de Ley de Acceso a la Información
 - 4.c. Procedimiento de elaboración participada de normas: Conclusiones finales

5. LA ACTUACIÓN DE LA OFICINA ANTICORRUPCIÓN EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

5.a. Mecanismos de Seguimiento

- 5.a.i. Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)
- 5.a.ii. Organización de los Estados Americanos (OEA)

5.b. Cooperación con Gobiernos Extranjeros

- 5.b.i. Convenios Bilaterales
- 5.b.ii. Cooperación Multilateral

5.c. Participación en el proceso de negociación de la Convención Universal contra la Corrupción en el marco de la ONU.

5.d. Actuación Internacional de la OA: Conclusiones

6. PARTICIPACION DE LA OFICINA ANTICORRUPCIÓN EN PROCESOS ADMINISTRATIVOS

6.a. Introducción

6.b. Las contrataciones públicas en el marco de las nuevas políticas de control de corrupción

6.c. Análisis de Caso: La contratación de servicios de comida para la Unidad N° 1 de Ezeiza

6.d. Otro caso. La medición de la Plataforma Continental Argentina

1. INTRODUCCIÓN

La Oficina Anticorrupción de la República Argentina (OA), dependiente del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, fue creada por Ley del Congreso de la Nación¹ con el objeto general de elaborar y coordinar programas de lucha contra la corrupción en el sector público nacional. La mencionada Ley reconoce asimismo al Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos la potestad de entender en dichos programas e intervenir como parte querellante en los procesos en que se encuentre afectado el patrimonio del Estado.

Concurrentemente y conforme el Decreto N° 102/99², la Oficina Anticorrupción es el organismo *“encargado de velar por la prevención e investigación de aquellas conductas que dentro del ámbito fijado por esta reglamentación se consideren comprendidas en la Convención Interamericana contra la Corrupción aprobada por Ley N° 24.759”*.

En resumen, y dada la amplitud de las competencias mencionadas, podríamos describir entre las funciones de la Oficina Anticorrupción:

- a) Recibir denuncias que hicieran particulares o agentes públicos que se relacionen con su objeto.
- b) Investigar preliminarmente a los agentes a los que se atribuya la comisión de un hecho de corrupción. En todos los supuestos, las investigaciones se realizarán por el solo impulso de la Oficina Anticorrupción y sin necesidad de que otra autoridad estatal lo disponga.
- c) Investigar preliminarmente a toda Institución o Asociación que tenga como principal fuente de recursos el aporte estatal, ya sea prestado en forma directa o indirecta, en caso de sospecha razonable sobre irregularidades en la administración de los mencionados recursos.
- d) Denunciar ante la justicia competente, los hechos que, como consecuencia de las investigaciones practicadas, pudieren constituir delitos.
- e) Constituirse en parte querellante en los procesos en que se encuentre afectado el patrimonio del Estado, dentro del ámbito de su competencia.
- f) Llevar el registro de las declaraciones juradas de los agentes públicos.
- g) Evaluar y controlar el contenido de las declaraciones juradas de los agentes públicos y las situaciones que pudieran constituir enriquecimiento ilícito, conflictos de intereses o incompatibilidad en el ejercicio de la función.
- h) Elaborar programas de prevención de la corrupción y de promoción de la transparencia en la gestión pública.
- i) Asesorar a los organismos del Estado para implementar políticas o programas preventivos de hechos de corrupción.
- j) Participar en organismos, foros y programas internacionales relacionados con el control de la corrupción, velando por el efectivo cumplimiento e implementación de las Convenciones y Acuerdos Internacionales contra la corrupción que la República Argentina hubiera ratificado.

Cabe aclarar que las atribuciones previstas en los incisos a), b), c), d) y e) son ejercidas en aquellos casos que el Fiscal de Control Administrativo considere *de significación institucional, económica y social*, según lo previsto por la normativa vigente³.

Hay que destacar asimismo que la Oficina Anticorrupción actúa en el ámbito de la Administración Pública Nacional centralizada y descentralizada, empresas, sociedades y todo otro ente público o privado con participación del Estado o que tenga como principal fuente de recursos el aporte estatal. Por lo tanto, no tiene competencia alguna sobre los Poderes Legislativo o Judicial.

La autoridad máxima de la Oficina Anticorrupción es el Fiscal de Control Administrativo, y la estructura está compuesta de dos Direcciones: la Dirección de Investigaciones (DIOA), cuya función principal es fiscalizar el cumplimiento de los deberes de los agentes y el debido uso de los recursos estatales, investigando casos y eventualmente presentándolos ante la Justicia, y la Dirección de Planificación de

¹ Ley N° 25.233, publicada en el Boletín Oficial el 14/12/99

² Boletín Oficial del 29/12/99

³ Resolución MJDH N° 458/01, disponible en www.anticorrupcion.jus.gov.ar, ingresando a “¿qué es la OA?” / “normativa de la Oficina Anticorrupción”

Políticas de Transparencia (DPPT) responsable de la elaboración de políticas estatales contra la corrupción en el sector público nacional.

Llevar adelante con éxito este esquema de funcionamiento de la OA fue para nosotros desde el comienzo un arduo desafío. En efecto, combinar en un mismo organismo el desarrollo de políticas preventivas con la realización de tareas de investigación y querrela podía resultar tanto un éxito – debido a la retroalimentación y potenciación de ambas funciones – como un rotundo fracaso, dadas las diferentes naturalezas de esas competencias.

Luego de tres años de trabajo, podemos decir que, aún con numerosas deudas pendientes, la Oficina Anticorrupción ha desempeñado su misión con probidad y cosechando algunos logros no menores para un país como la Argentina que, en el transcurso de ese mismo período de tiempo, vio tambalear sus instituciones republicanas básicas y cambiar autoridades con un vértigo no compatible con una democracia sana.

Este informe intenta dar un panorama general de lo actuado por la Oficina desde la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia, y pretende dar una visión general – y necesariamente resumida – sobre aquellas acciones emprendidas que consideramos más destacables de nuestra gestión.

Todo interesado en conocer en detalle las políticas desarrolladas por la Oficina Anticorrupción, no tiene más que entrar a su página web, www.anticorruccion.gov.ar y recorrerla, o ingresar directamente en ella a “informes de gestión”.

Desde ya, los autores de este artículo también estamos plenamente a disposición de todos ustedes por cualquier duda o comentario, y para contactarnos no tienen más que escribirnos a: dpptoa@jus.gov.ar

Los autores queremos destacar nuestra profunda gratitud para con Roberto de Michele, Director Planificación de Políticas de Transparencia desde los orígenes de la Oficina, allá por diciembre de 1999, hasta octubre del año 2002. Roberto fue quien diseñó, desarrolló y condujo las políticas de nuestra Dirección en todo ese tiempo, y con su ejemplo nos demostró que función pública, capacidad y honestidad pueden – ¡deben! – combinarse, y que esta combinación da excelentes resultados.

En un continente tan castigado por circunstancias políticas y sociales adversas como las que hemos padecido a lo largo de nuestra historia (sobre todo en los últimos años), debemos confesar que por momentos nos invade la desesperanza de creer que todo lo que podamos realizar como seres humanos que circunstancialmente tienen un cargo público es muy poco frente a tanta miseria y corrupción.

Pero luego de reflexionar, caemos en la cuenta de que no es así. Todo aporte, por pequeño que sea, si está realizado con profesionalismo y honestidad puede ayudar al cambio. Cada uno, desde su puesto, puede hacer una diferencia.

Recordemos que, como dicen por ahí, “nadie es tan fuerte como para hacerlo solo, y nadie es tan débil como para no ayudar”.

2. EL SISTEMA INFORMATIZADO DE DECLARACIONES JURADAS DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS

Los sistemas de declaraciones juradas aparecen como una eficaz medida preventiva en la lucha contra la corrupción, por cuanto sirven tanto para monitorear los cambios en el tiempo de la situación patrimonial de los funcionarios públicos, como para detectar y prevenir posibles situaciones de conflictos de intereses entre aquellos y el sector privado.

De hecho, el numeral 4 del artículo III de la Convención Interamericana Contra la Corrupción, compromete a los Estados Partes a *“considerar la aplicabilidad de medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer (...) sistemas para la declaración de los ingresos, activos y pasivos por parte de las personas que desempeñan funciones públicas en los cargos que establezca la ley y para la publicación de tales declaraciones cuando corresponda”*.

En este capítulo, relataremos cómo desde la Oficina Anticorrupción de la República Argentina hemos utilizado los recursos de la tecnología informática y los principios del denominado *gobierno electrónico* (“e-government”) para el desarrollo de un sistema de declaraciones juradas de funcionarios públicos transparente y eficaz a la vez.

Asimismo, contaremos cómo se fueron dando los pasos para la modernización de un sistema basado – con anterioridad a la gestión de la Oficina Anticorrupción – exclusivamente en el formato papel.

2.a. Antecedentes del sistema de Declaraciones Juradas Patrimoniales de Funcionarios en la República Argentina

2.a.i. Situación previa a la creación de la Oficina Anticorrupción

La República Argentina poseía un sistema que obligaba a los funcionarios públicos de alta jerarquía a presentar en el momento de asumir el cargo y al momento de abandonarlo, información sobre su situación patrimonial. El acceso a esta información estaba restringido sólo a los jueces que entendieran en una acusación formal, y en la práctica no existió ningún caso de este tipo.

En febrero de 1997, a través de un Decreto firmado por el entonces Presidente de la Nación, Carlos Menem, se crea la Oficina Nacional de Ética Pública. Esta Oficina se encargaría básicamente de redactar un Código de Ética para funcionarios. En 1999, cuando se promulga el Decreto 41/99 (Código de Ética de la Función Pública), se estableció un nuevo Régimen de Declaraciones Juradas Patrimoniales y Financieras, que estipulaba que *“el contenido de las Declaraciones Juradas Patrimoniales y Financieras tendrá carácter público y podrá ser consultado, en la Oficina Nacional de Ética Pública”*.

Este sistema no fue en modo alguno eficaz, ni para el control ciudadano de la gestión pública, ni para la detección de situaciones de enriquecimiento ilícito y/o conflictos de intereses de funcionarios. En lo que hace al acceso público, el trámite para la solicitud de una declaración jurada era sumamente complicado. Prueba de esta afirmación es que la ciudadanía y los medios de prensa utilizaron escasamente este sistema (en toda la gestión de la Oficina Nacional de Ética Pública, sólo se procesaron y respondieron trece solicitudes). Respecto de la investigación de posibles casos de enriquecimiento ilícito y/o conflictos de intereses, era también evidente que el sistema creado era obsoleto, puesto que resultaba imposible analizar los datos de miles de Declaraciones Juradas en formato papel.

Como quedó dicho, el viejo sistema de declaraciones juradas tenía diversas características que lo tornaban ineficiente e improductivo. Al estar basado enteramente en el soporte papel, no permitía una buena administración de la información, convirtiendo a la logística del sistema en una operación complicada de gerenciar con recursos razonables, y que tendería a agravarse a medida que transcurriera el tiempo.

Los funcionarios obligados debían completar formularios-tipo que, dadas su complejidad y extensión – un promedio cincuenta hojas por un funcionario con cónyuge y dos hijos –, provocaban un altísimo índice de rechazos por meros errores formales. Existieron casos en los que se debió devolver hasta

cinco veces la misma declaración jurada al funcionario hasta que pudo completarla de manera correcta. Por otro lado, estas planillas preimpresas debían ser distribuidas a todos los funcionarios obligados, con el consiguiente costo de impresión y envío.

No olvidemos que el formato papel obliga asimismo a una exagerada necesidad de espacio físico para su guarda. Cada año – como el sistema era totalmente centralizado – el organismo de aplicación (la antigua Oficina Nacional de Ética Pública) debía archivar las aproximadamente 30.000 declaraciones juradas (90.000 sobres) que recibía anualmente, con los inconvenientes de seguridad y espacio que, como se comprenderá, esto ocasionaba.

Ocurría también que muchos de los datos requeridos en la declaración jurada eran innecesarios, y otros que eran valiosos no figuraban en el formulario-tipo. Esto atentaba contra el objetivo que es el control de la evolución patrimonial y la detección de posibles casos de conflictos de intereses e incompatibilidades.

En lo que respecta al universo de funcionarios obligados, el anterior sistema lo determinaba de manera aleatoria, puesto que se iba constituyendo por la recepción de los sobres que enviaba cada organismo, sin ningún respaldo que certificara cuál era el conjunto de aquellos obligados, el que podía variar de un año a otro. A medida que llegaban los sobres con las declaraciones, se los ingresaba a una base rudimentaria que podía variar continuamente, sin ningún control sobre los cambios acontecidos y sin un registro ordenado y fehaciente de altas y bajas. Esta circunstancia impedía armar una base de datos confiable de funcionarios obligados.

Una vez recibidas todas las declaraciones juradas, con las relatadas devoluciones por cuestiones formales una y otra vez, comenzaba la tarea de quienes evaluaban su contenido. Estos se encontraban con la dificultad que ocasionaba la revisión de una gran cantidad de planillas completadas en puño y letra, con el contratiempo que esto significaba para comprender algunos de los datos allí volcados. Tampoco se podían realizar análisis automatizados, como la evolución del patrimonio de los funcionarios año a año, o realizar cruces con otras fuentes de información. Particularmente grave era el costo de este control “manual”, que obligaba a mantener una cantidad importante de analistas formales y de contenido que pudieran realizar aquellas tareas.

Todas estas características del viejo sistema implicaban como lógica consecuencia el escaso interés de la ciudadanía y de la prensa en acceder a declaraciones juradas muy extensas y complicadas de interpretar, con el consiguiente detrimento en la capacidad de control que es deseable que posean aquellos actores.

2.a.ii. Creación de la Oficina Anticorrupción

Cuando se crea la Oficina Anticorrupción de la República Argentina por una ley del Congreso Nacional de diciembre de 1999, y ésta asume la responsabilidad de administrar el Sistema de Declaraciones Juradas, nos encontrábamos con un sistema al borde del colapso que administraba aproximadamente 30.000 declaraciones juradas.

Los problemas a resolver eran innumerables, entre ellos: excesiva centralización, dificultades para realizar los controles formales y sustantivos, obstáculos para el acceso público a las declaraciones, recursos humanos comprometidos en tareas inútiles y burocráticas, capacidades logísticas superadas, imposibilidad de realizar estadísticas confiables sobre niveles de cumplimiento – con la consiguiente desinformación pública –, agravamiento del caos por el transcurso del tiempo y las sucesivas entregas de declaraciones, etc.

Dado este estado de situación, las autoridades de la Oficina Anticorrupción decidieron, al momento mismo de asumir sus cargos, profundizar el análisis del sistema y proponer alternativas para la solución del problema.

Alternativas para resolver la situación del Sistema de Declaraciones Juradas

En primer lugar, se decidió realizar un relevamiento y diagnóstico detallado sobre el sistema, del cual se desprendieron diversas alternativas para resolver los problema planteados.

La primera alternativa era conservar el sistema recibido, realizando algunas pequeñas modificaciones que permitieran administrarlo en mejores condiciones. Esto implicaba incorporar una gran cantidad de personal que pudiera realizar los controles formales y comenzara a realizar algunos controles sustantivos. Desde ya, era la solución más onerosa y que no resolvía, por ejemplo, el problema de archivo de la enorme cantidad de sobres existentes y por recibir, así como tampoco permitiría un control sobre la conformación del universo de obligados, que seguiría en la órbita de los departamentos de Recursos Humanos de los organismos.

Otra alternativa era perfeccionar el sistema, basándonos en formularios de papel pero con menores complicaciones para su llenado, y realizando una intensiva capacitación a los funcionarios a través de reuniones informativas. Dentro de esta opción, se podía prever una modificación del sistema de registración del universo de obligados, de modo que se pudiera tener un control más estricto sobre las altas y bajas que se produjeran en el mismo. Este sistema seguiría siendo costoso, con elevada cantidad de personal para su administración, y no solucionaría los problemas logísticos para el archivo y guarda de los sobres.

La otra alternativa – más profunda y radical – era informatizar totalmente el sistema, dotándolo de revisiones automatizadas de los aspectos formales y con capacidades para orientar a los analistas sobre los controles sustantivos a realizar. Esta posibilidad permitiría simplificar el seguimiento sobre la situación patrimonial de los declarantes a través del tiempo, contar con estadísticas confiables, solucionar el problema de la publicación de los listados de cumplidores e incumplidores y estructurar un mecanismo de consulta por parte de los ciudadanos más sencillo y efectivo en orden a la transparencia y el control público de la gestión.

La solución del problema

Ante estas alternativas, la Oficina Anticorrupción optó por seguir el camino más arduo pero más eficiente: la informatización total del sistema. Había que comenzar cuanto antes, pues toda demora conspiraría contra la credibilidad del proceso y de la propia Oficina recientemente creada.

La primera acción debía consistir en un relevamiento detallado de las capacidades informáticas, tanto del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos – dentro del cual funciona la OA – como la de los demás organismos que componen la Administración Pública Nacional, de manera de determinar si existía la estructura tecnológica imprescindible para plantear semejante proyecto. Se utilizaron también técnicas de *benchmarking* en la búsqueda de proyectos semejantes que fueran exitosos. Era fundamental realizar una buena planificación para asegurarse el éxito del proyecto.

El primer paso fue entonces detectar las capacidades informáticas propias de la OA para llevar adelante el proyecto. Una vez verificadas las condiciones que permitieron certificar que se contaba con los recursos propios suficientes, se realizaron los análisis sobre los sistemas del resto de la administración pública, asegurándose también que existieran condiciones mínimas para el éxito del proyecto. Luego se analizaron sistemas semejantes utilizados en otros países y en la propia Administración Pública Argentina, como por ejemplo el sistema de declaraciones juradas impositivas realizadas a través de Internet en la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP). También se realizaron consultas con distintas direcciones de Recursos Humanos de la Administración Pública, planteándoles los lineamientos del proyecto y recogiendo aportes y adhesiones para el trabajo a emprender, así como un claro panorama sobre las capacidades y limitaciones que presentaban estos sectores para acompañar la iniciativa.

2.b. Características del Nuevo Sistema de Declaraciones Juradas

El Sistema de Declaraciones Juradas involucra a tres actores principales y a varios componentes informáticos de distinto tipo.

2.b.i. Actores del Nuevo Sistema

- A. Las áreas de Recursos Humanos de cada organismo de la Administración Pública Nacional (APN)
- B. Los funcionarios obligados
- C. La Oficina Anticorrupción (OA)

A. Las áreas de Recursos Humanos de cada organismo de la APN

La APN esta formada por una cantidad aproximada a los 180 organismos, entre los que se cuentan Ministerios, Fuerzas Armadas, Policía Federal, organismos descentralizados, etc.

Cada uno de estos organismos cuenta con un área de Recursos Humanos, los cuales administran los movimientos de personal que se producen en cada una. Las altas, bajas o modificaciones en sus cargos los funcionarios presentan dentro sus respectivos organismos son registradas precisamente por Recursos Humanos. Además, y siendo la descentralización de la custodia de las declaraciones juradas uno de los principales objetivos del Nuevo Sistema, estas áreas sólo remiten a la OA los sobres de los funcionarios de alta categoría (menos de un 5% del total), reteniendo la del resto en su órbita.

B. Los funcionarios obligados

La ley 25.188 (Ley de Etica de la Función Pública, de diciembre de 1999) establece cuáles son los funcionarios que están obligados a presentar declaraciones juradas en el ámbito de la APN. El área de Recursos Humanos de cada organismo es la encargada de establecer quiénes están comprendidos específicamente dentro del universo de Obligados, y es la responsable de hacer cumplir la obligación a cada uno de los mismos, comunicando además a la OA cuando se produjeran incumplimientos.

C. La Oficina Anticorrupción

La OA es la encargada de realizar el control sobre las declaraciones juradas en busca de casos de posible enriquecimiento ilícito de los funcionarios y también de detectar posibles casos de conflictos de intereses y/o incompatibilidades. La OA es también la responsable de fijar los períodos anuales de presentación de declaraciones y de establecer los mecanismos de comunicación e intercambio de información con Recursos Humanos de cada organismo, de modo que estos últimos puedan hacer cumplir las obligaciones a cada funcionario. Como se dijo, la OA también es responsable de la guarda, control y análisis de los sobres de los funcionarios de más alta jerarquía del Gobierno Nacional.

2.b.ii. Principales componentes informáticos del Nuevo Sistema

- A. La base de datos de funcionarios obligados
- B. El Aplicativo de carga de las Declaraciones Juradas
- C. El sitio Internet del Sistema
- D. La base de datos de las Declaraciones Juradas

A. La base de datos de funcionarios obligados

Sobre la base de la información brindada por cada departamento de Recursos Humanos de los organismos que forman la APN, la OA arma una base de datos a la cual se ha denominado: “*Universo de Obligados*”, que contiene los listados de los funcionarios comprendidos en la obligación de presentar su declaración jurada patrimonial. En la misma consta el número de documento de identidad del funcionario, su apellido y nombre, su cargo y las fechas de alta y baja al Universo. También se asientan las modificaciones al cargo que pudieran sufrir con el transcurso del tiempo.

B. El Aplicativo de carga de las Declaraciones Juradas

Es un software de funcionamiento amigable, y en el cual el funcionario debe completar sus datos personales, sus antecedentes laborales y sus actividades actuales, los bienes personales, los datos de sus familiares directos (esposa e hijos menores de 21 años no emancipados), y los bienes de estos últimos. El aplicativo posee controles internos que no permiten que el declarante omita datos obligatorios, que en el sistema anterior eran los principales causantes de que las declaraciones tuvieran que repetirse en más de una oportunidad.

El programa brinda una impresión en papel de la declaración, tanto del formulario público como del reservado. En el público no figuran los domicilios de los bienes inmuebles declarados, ni los números de cuentas bancarias, ni tampoco los números de las tarjetas de crédito que posea el funcionario y/o sus familiares. Estos datos sí figuran en el Anexo Reservado, que sólo es accesible mediante una orden judicial. El aplicativo también genera un archivo encriptado (el esquema utilizado está constituido por una implementación particular de claves asimétricas de naturaleza semejante a la firma digital), el cual debe ser enviado por el funcionario a través del sitio de Internet diseñado a tal efecto (www.ddjionline.gov.ar), y que es recibido en el computador central de la OA para formar la base de declaraciones juradas. Este archivo sólo contiene los datos públicos del funcionario.

C. El Sitio Internet del Sistema

Como mencionábamos anteriormente, este sitio fue diseñado para recibir las declaraciones juradas que los funcionarios confeccionan con el aplicativo específico. Para tener acceso a la opción que le permite al funcionario enviar el archivo correspondiente a su declaración jurada, este debe validarse con su documento, una *password* personal y una clave que le brinda el mismo sitio. Es decir, si el funcionario no está dado de alta en la base “*Universo de Obligados*”, no podrá ingresar a la opción de envío de su declaración. Una vez que el funcionario se valida y envía su archivo, el sitio le devuelve una constancia de transmisión electrónica. Con esta constancia y las declaraciones pública y reservada impresas mediante el aplicativo, se presenta ante Recursos Humanos de su organismo y completa su obligación. A través del sitio el funcionario también puede hacer un *download* del aplicativo y del manual, reimprimir su constancia de transmisión y también imprimir las normativas que regulan el Sistema.

Por otra parte, y en lo que respecta a las consultas por parte de la ciudadanía, el sitio Internet también posibilita que los pedidos de consulta sobre una declaración específica se realicen a través del mismo, completando un formulario “on-line”, el cual es inmediatamente procesado y, para el caso de que se autorice la entrega de la copia de la declaración, ésta se hace efectiva antes de las 48 hs.

A través del sitio de la OA se obtienen asimismo los listados de los funcionarios cumplidores e incumplidores a la obligación.

D. La base de datos de las Declaraciones Juradas

Esta base de datos está integrada por todas las declaraciones juradas que envían los funcionarios al computador central de la OA. La validez de estos archivos se asegura a través de un circuito de confirmación de códigos que realiza la OA con los departamentos de Recursos Humanos de los

organismos. La base permite realizar las consultas de las declaraciones por número de documento o por apellido y nombre, y también brinda información automatizada sobre los incrementos patrimoniales de los funcionarios.

2.c. Las claves del éxito

Es indudable que el éxito del nuevo Sistema estuvo sostenido por algunos pilares que resultaron fundamentales a la luz de nuestra experiencia.

El primero de ellos fue el relevamiento que se realizó previamente, tanto en lo que respecta a los aspectos legales como a los informáticos. Esto permitió que la experiencia no fuera un salto al vacío, sino que estuviera respaldada por la investigación del entorno y de las capacidades de la Administración Pública.

El segundo pilar en este proyecto fue la planificación previa que se realizó para poder cumplir con todas las etapas y superar los innumerables obstáculos que se presentarían en el camino.

El tercero – y básico para todo emprendimiento que implique la adopción de nuevas tecnologías y modalidades de administración – es la capacitación realizada sobre los actores involucrados en el proyecto. En este sentido, se capacitó intensamente tanto al personal que administraría el sistema (dentro de la OA como en los departamentos de Recursos Humanos de los organismos) como a los funcionarios obligados.

Por último, y no menos importante, fue la adopción de estrategias de asistencia para los usuarios del Sistema, poniéndose a disposición de ellos una mesa de ayuda y una variedad de herramientas para la solución de problemas puntuales que pudieran presentarse en la confección de sus declaraciones.

2.d. Próximos pasos

La aplicación de nuevas tecnologías para el caso en análisis ha resultado, como quedó demostrado, un éxito. No obstante, esto no nos ha detenido en la búsqueda de nuevos caminos para el perfeccionamiento del Sistema. Es por ello que se continúa trabajando en la simplificación de los circuitos de administración, habiéndose previsto que – en un futuro cercano – la información que hoy circula entre la OA y los departamentos de Recursos Humanos en formato papel o en diskettes, pronto lo haga a través de *e-mails* firmados digitalmente.

Por otro lado, también se está trabajando en mecanismos que permitan realizar cruces entre la base de declaraciones juradas y otras fuentes de información disponibles, como por ejemplo los registros públicos de inmuebles y de automotores, entre otras. Esto permitirá que el control sobre las declaraciones juradas sea más eficaz y efectivo utilizándose menos recursos humanos, los cuales podrán emplear su tiempo en tareas menos rutinarias y más beneficiosas para los fines preventivos e investigativos.

2.e. El Sistema de Declaraciones Juradas Patrimoniales: Conclusiones

La capacidad que puedan tener los sistemas de declaraciones juradas para prevenir y controlar la corrupción se encuentra en directa relación con el tipo de información que se obtenga y con la posibilidad de utilizarla en forma eficaz. Los sistemas informáticos – y este caso es prueba de ello – nos permiten administrar la información racionalmente, optimizando las habilidades de los recursos humanos involucrados en el análisis de los datos recogidos. Si una herramienta como el sistema de declaraciones juradas es percibida como positiva por parte de la ciudadanía, aumentará paralelamente su confianza respecto de estos mecanismos y su utilización para luchar contra la corrupción, así como sobre los organismos de control que los establecen y administran.

3. CONFLICTOS DE INTERESES DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS

3.a. Definiciones. Análisis de los casos de conflictos de intereses como política preventiva.

El sistema de Declaraciones Juradas Patrimoniales Integrales aludido en el capítulo precedente constituye para la Oficina Anticorrupción una herramienta de suma utilidad para el control preventivo de los conflictos de intereses entre el ejercicio de la función pública y la actividad privada⁴.

En este sentido, a través de la revisión de la información consignada en las Declaraciones Juradas Patrimoniales sobre la situación económico-financiera y los antecedentes laborales de los funcionarios públicos, se ha procedido a analizar de oficio las situaciones particulares de los declarantes frente a la normativa prevista en la Ley de Ética Pública N° 25.188.

Esta metodología de trabajo pro-activa ha generado una política de control única en la Argentina, que originó la mayoría de los casos sobre conflictos de intereses que se analizaron en la Oficina. Las otras fuentes de las que se valió la OA para evaluar los posibles conflictos de intereses de los funcionarios públicos han sido las denuncias – tanto de otros organismos públicos, como de particulares o anónimas, y de medios de comunicación – y las consultas que los propios funcionarios realizaron a fin de despejar sus dudas sobre ciertas situaciones particulares, o para que se les indique una manera de proceder durante el ejercicio del cargo.

Debe señalarse que el control se realiza una vez que los funcionarios han sido designados y éstos han presentado su declaración jurada de cargos, a menos que ellos formulen una consulta antes de asumir, lo que ha ocurrido en ciertas ocasiones.

Como se mencionara precedentemente, y tal como se encuentra encuadrado en el artículo III de la Convención Interamericana Contra la Corrupción, la aplicación de la normativa sobre conflictos de intereses es esencialmente preventiva. A través de ella, la Oficina Anticorrupción intentó evitar que los funcionarios públicos estén en posición de tomar una decisión que implique para ellos un beneficio particular de cualquier índole, o que puedan influir en su dictado actuando como asesores⁵.

⁴ Asimismo, como se ha dicho, las declaraciones juradas patrimoniales sirven para realizar otro tipo de controles: el de la evolución patrimonial de los funcionarios, investigación de casos de enriquecimiento ilícito, y el de cumplimiento de las normas sobre empleo público. La OA colabora en el control de estas últimas, pues dicho control depende de otros órganos de gobierno, en función de la información que consta en las mencionadas declaraciones juradas. Desde allí se puede controlar casos de multiempleo público (las normas de empleo público en Argentina prohíben la acumulación de más de un cargo rentado en el ámbito nacional, con otro en el mismo ámbito, o en gobiernos provinciales o municipales), y de otras incompatibilidades, tales como gozar de un beneficio jubilatorio simultáneamente con el cumplimiento de funciones públicas (en estos casos la legislación argentina obliga a optar al funcionario por uno de los dos ingresos), o acogerse a un retiro voluntario del Estado y violar la prohibición de reingreso de cinco años establecida en dichos programas.

⁵ Para afirmar esta noción de conflicto de intereses, la OA en un número importante de Resoluciones ha citado las siguientes definiciones: El régimen de conflictos de intereses previsto se *“ha establecido a fin de evitar que el interés particular afecte la realización del fin público al que debe estar destinada la actividad del Estado”* -Máximo Zin, Incompatibilidades de Funcionarios y Empleados Públicos, Ed. Depalma, 1986, pág. 8-

Otra definición en esta línea puede ser la brindada por el autor español Pablo García Mexía: Conflicto de intereses es *“aquella situación en que, por acción u omisión, incurre un cargo o funcionario público que, estando en cuanto tal vinculado por un deber de servicio al interés general, asume el riesgo de abusar de su poder, subordinando dicho interés general a su interés particular en forma de ánimo de lucro pecuniario o en especie”* (en *“Los Conflictos de Intereses y la Corrupción Contemporánea”*, Colección Divulgación Jurídica, pág. 97, Ed. Aranzadi, Elcano-Navarra-, 2001).

Asimismo, la doctrina norteamericana maneja este mismo concepto de conflictos de intereses: *“existe una situación de conflicto de intereses allí cuando el interés personal del funcionario público colisiona con los deberes obligaciones del cargo que desempeña”* (Terry L. Cooper, *The Responsible Administrator*, Kennicat Press Corporation, 1982, pag. 86). *“Los conflictos de intereses se producen cuando los funcionarios públicos tienen oportunidad de utilizar su poder para obtener una ganancia personal, independientemente de las demandas que pudiesen efectuar los actores privados. En ese sentido, estas situaciones constituyen un conflicto en la medida en que el interés particular se antepone al rol público”* (Cooper, *op. cit.*, pag. 86).

Para que se comprenda mejor esta postura, la OA distinguió en sus Resoluciones el concepto de conflicto de intereses de las cuestiones de política pública. Como lo ha señalado en el caso del Secretario de Comunicaciones Dr. Henoah Aguiar⁶ *“el mero sentido común, indica que cualquier decisión que tome un funcionario con el rango y jerarquía del caso bajo estudio, generará un beneficio para un sector y eventualmente un ‘perjuicio’ para otros. Pero ello, justamente, constituye la esencia de la decisión pública. Todas las decisiones, por definición, afectan a ciertos sectores y benefician a otros. Suponer que son este tipo de decisiones las que se encuentran alcanzadas por la teoría de los conflictos de intereses es ignorar que por definición un funcionario público tiene como mandato tomar decisiones que afecten de manera positiva y negativa a distintos grupos de la sociedad. Es difícil imaginar, que se pudieran tomar desde el sector público decisiones sin tales características”*.

Así, por ejemplo, si el Presidente de la Nación designa Secretario de Energía a un ex Director de una empresa petrolera de capitales nacionales, no se puede evitar que éste lleve adelante políticas proteccionistas para la industria nacional – pues se presume que cumple con la política económica del gobierno de turno – pero sí se debe impedir que dicho funcionario se beneficie personalmente de dicha política, por ejemplo, obligándolo a renunciar a su cargo privado, o a vender acciones de empresas del sector, o a que se abstenga de intervenir si la Secretaría de Energía debe inspeccionar a la petrolera para la que trabajó a fin de determinar si la empresa cumple con las regulaciones sobre protección del medio ambiente o producción de gasolina.

Para los casos en que se trata de evitar cuestionamientos en la imparcialidad del dictado de normas de política general, la OA, basada en los procesos administrativos de *“rulemaking”* y de *“notice and comments”* del derecho norteamericano, ha recomendado en ciertas oportunidades la adopción de mecanismos de transparencia que incrementen la efectiva publicidad y participación de los distintos sectores que estarán afectados por la norma que eventualmente se adopte⁷.

Dicha participación previa en el debate de una decisión por parte de quienes serán los potencialmente afectados por ella, reviste a todo el proceso de toma de decisiones de un grado mayor de legitimidad, aventa toda sospecha de parcialidad, y asegura a los interesados su activa participación, con lo que se reducen asimismo las posibilidades de ulteriores conflictos – a menudo cristalizados en pedidos de impugnaciones – una vez tomada la decisión.

Esta postura encuentra su fundamento en que los gobiernos deben, en todos los casos, justificar la razonabilidad y calidad de sus actos. Si éstos benefician con sus decisiones a grupos particulares, los funcionarios públicos deben justificar y dar las explicaciones pertinentes a cada caso.⁸

3.b. Los conflictos de intereses en la normativa argentina

I. La normativa argentina, para cumplir con los objetivos tenidos en cuenta, ha escogido el curso de acción prescripto en la Ley N° 25.188, de Ética en el Ejercicio de la Función Pública, reformada por el Decreto 862/01.

En el artículo 13, inciso a) dispone: *“Es incompatible con el ejercicio de la función pública: dirigir, administrar, representar, patrocinar, asesorar o, de cualquier otra forma, prestar servicios a quien gestione o tenga una concesión o sea proveedor del Estado, o realice actividades reguladas por éste, siempre que el cargo público desempeñado tenga competencia funcional directa, respecto de la contratación, obtención, gestión o control de tales concesiones, beneficios o actividades”*.

Estas definiciones se encuentran citadas en las Resoluciones OA/DPPT N° 38/00, 43/00, 69/01, 81/02, 88/02, 89/02, entre tantas otras, publicadas en el sitio web de la OA www.anticorrupcion.gov.ar / ingresando a: “políticas anticorrupción” / “conflictos de intereses”.

⁶ Resolución OA/DPPT N° 38/00, del 14-9-00.

⁷ Resoluciones OA/DPPT N° 38/00, 69/01 y 89/02, publicadas en www.anticorrupcion.gov.ar

⁸ Cass Sunstein, *A Republic of Reasons*, pag. 17.

Asimismo, el artículo 14⁹ señala: *“Aquellos funcionarios que hayan tenido intervención decisoria en la planificación, desarrollo y concreción de privatizaciones o concesiones de empresas o servicios públicos, tendrán vedada su actuación en los entes o comisiones reguladoras de esas empresas o servicios, durante TRES (3) años inmediatamente posteriores a la última adjudicación en la que hayan participado”*.

Como se puede apreciar, los artículos transcriptos establecen una serie de actividades incompatibles con el desempeño de la función pública, en tanto se configure una competencia funcional directa entre tales actividades y el cargo público, en el caso del artículo 13.

A través de sus Resoluciones, la Oficina Anticorrupción ha debido construir una interpretación razonable de dicho artículo 13, atendiendo a la finalidad del articulado y no a la literalidad de su redacción, pues se entiende que no es la intención de la normativa impedir el acceso a la función pública de quienes han resultado designados o elegidos popularmente, sino el que se eviten situaciones en las que los funcionarios estén en condiciones de actuar de manera parcial, motivados por sus propios intereses, o por el de los empleadores para los que prestara servicios antes de asumir.

A partir de esta premisa, como regla general, cuando un funcionario estaba ligado a una empresa de determinado sector, se le ordenaba abstenerse en los asuntos particulares de dicha empresa, pero ello no constituyó un impedimento para que pudiera asumir el cargo¹⁰. Por otra parte, los funcionarios que cumplen con las Resoluciones de la OA, pueden desempeñar su cargo público sabiendo que se encuentran cubiertos ante eventuales impugnaciones de la decisiones que tomen en el ejercicio de su cargo.

Resulta habitual por otro lado que una persona idónea que es designada para ocupar un cargo público esté vinculada al sector que regulará, a menos que se trate de un funcionario público de carrera, o que haya actuado en la academia toda su vida. Por ello, todo sistema normativo de conflictos de intereses debe tener en cuenta otro principio importante, que es el de contar con funcionarios idóneos en un gobierno.

Este criterio adoptado ha sido receptado en la reforma al artículo 15 de la Ley N° 25.188, efectuada a través del Decreto N° 862/01, dictado por el Presidente en uso de facultades delegadas por el Congreso de la Nación¹¹.

En efecto, dicho artículo establece lo siguiente: *“En el caso de que al momento de su designación el funcionario se encuentre alcanzado por alguna de las incompatibilidades previstas en el artículo 13, deberá: a) Renunciar a tales actividades como condición previa para asumir el cargo; b) Abstenerse de tomar intervención, durante su gestión, en cuestiones particularmente relacionadas con las personas o asuntos a los cuales estuvo vinculado en los últimos TRES (3) años o tengan participación societaria”*.

Esta reforma, asimismo, modificó los plazos de carencia que originalmente se encontraban previstos en la Ley N° 25.188. Con ella, se extendió el plazo ex ante a tres años, pero de manera criticable, eliminó toda referencia al plazo ex post de un año que estaba contemplado en la redacción original, por lo que un funcionario puede abandonar la función pública y relacionarse con el organismo donde cumplía funciones al día siguiente. De manera contradictoria, el artículo 14 de la Ley mencionada fue reformado estableciéndose un plazo ex post mayor al que existía previamente¹².

⁹ La redacción original del artículo 14, anterior a la reforma del Decreto 862/01, disponía: *“Aquellos funcionarios que hayan tenido intervención decisoria en la planificación, desarrollo y concreción de privatizaciones o concesiones de empresas o servicios públicos, tendrán vedada su actuación en los entes o comisiones reguladoras de esas empresas o servicios”*.

¹⁰ Resoluciones OA/DPPT N° 3/00, 5/00, 6/00, 19/00, 20/00, 22/00, 23/00, entre tantos otros posteriores que se encuentran publicados en www.anticorrupcion.gov.ar.

¹¹ La redacción original del artículo 15 disponía: *“Las inhabilidades o incompatibilidades establecidas en los artículos precedentes regirán, a todos sus efectos, aunque sus causas precedan o sobrevengan al ingreso o egreso del funcionario público, durante el año inmediatamente anterior o posterior, respectivamente.”*

¹² Debe mencionarse que el artículo 14, tanto en su redacción original como en la nueva, no se ha aplicado a ningún caso, debido a que el proceso privatizador en la Argentina se remite a comienzos de la década de 1990, y la

Por otro lado, en cuanto al concepto jurídico de “*competencia funcional directa*”, mencionado en el artículo 13 inciso a), la OA lo ha interpretado en el sentido de limitar los supuestos de conflicto de intereses a los casos en que hay máxima proximidad (responsabilidad funcional directa) entre el cargo desempeñado y la actividad privada, tanto en lo referente a la materia de que trata como en lo que hace al grado¹³. Al respecto, debe reconocerse que se trata de un concepto restringido, que ha impedido ampliar el marco de control entre funcionarios que han tenido una relación más lejana o difusa entre su cargo y su actividad privada.

II El artículo 13, inciso b) de la Ley N° 25.188, que dispone la incompatibilidad de los funcionarios para ser proveedores por sí o a través de terceros en el organismo donde desempeñen sus funciones, ha sido aplicado por la OA en numerosas oportunidades. En estos casos, se ha determinado que el funcionario debe abstenerse de ser proveedor, no siendo suficiente un apartamiento del proceso de contratación del bien o del servicio del que se trate, cuando se tratare de contratos nuevos, que no estaban en ejecución¹⁴.

En esta línea de razonamiento, cabe mencionar el caso de un Presidente de una empresa estatal que presentó una consulta a la OA, señalando que para el cumplimiento de las funciones de dicho organismo, era preciso contratar con una agencia de viajes la compra de pasajes aéreos al interior de la Argentina, y que una de las empresas que se invitaba a presentar una oferta pertenecía a su esposa. Agregó que la contratación se realizaba en base a la pauta de precio más bajo, y que él se abstenía de intervenir en las decisiones de compra¹⁵.

La OA entendió aplicable la prohibición de ser proveedor por sí o a través de un tercero, por cuanto las ganancias que podía obtener la esposa del funcionario eran bienes gananciales, que para la legislación argentina benefician a la sociedad conyugal. Asimismo, se entendió que no se podía desconocer que se trataba de la autoridad superior del organismo, y que más allá de su falta de participación formal en el proceso de toma de decisiones para las compras y adquisiciones de dicha empresa, esto lo colocaba en una situación de privilegio y autoridad, lo que tenía toda decisión de favoritismo.

III. La sanción específica prevista para los actos que se dicten en la situación de conflicto de intereses es la de nulidad absoluta (art. 17 de la Ley 25.188). Para los funcionarios responsables, la Ley 25.188 en el capítulo específico de conflictos de intereses no establece ninguna sanción. No obstante ello, para los funcionarios de carrera rigen las sanciones previstas en la Ley Marco de Empleo Público N° 25.164, (apercebimiento, suspensión, cesantía y exoneración).

Por otro lado, si se trata de funcionarios políticos designados por el Presidente de la Nación (Jefe de Gabinete de Ministros, Ministros, Secretarios y Subsecretarios), no hay sanciones personales previstas en la Ley 25.188, ni tampoco están alcanzados por la Ley 25.164, por lo que se debe comunicar al Presidente de la Nación para que evalúe cómo proceder.

Ello, sin perjuicio de responsabilidades penales que pudieran implicar su accionar, o la aplicación de otros regímenes especiales de incompatibilidad (artículo 16 de la Ley N° 25.188). Entre los regímenes especiales mencionados, se encuentra el de la Ley de Ministerios, que se aplica a los funcionarios políticos citados.¹⁶

Ley de Etica Pública fue aprobada a fines de 1999, por lo que ningún funcionario ha sido alcanzado por los plazos previstos.

¹³ Resolución OA/DPPT N° 38/00, del 14-9-00, entre muchas otras.

¹⁴ Este criterio se ha aplicado en las Resoluciones 6/00, 19/00, 22/00, 24/00, 30/00, 35/00, 45/00, 88/02, publicados en www.anticorruccion.gov.ar

¹⁵ Resolución OA/DPPT N° 45/00, publicada en www.anticorruccion.gov.ar

¹⁶ La Ley de Ministerios (Texto Ordenado Decreto 438/92), en sus artículos 24 y 25 prevé lo siguiente:
Art. 24 – *Durante el desempeño de sus cargos, los ministros, secretarios y subsecretarios deberán abstenerse de ejercer, con la sola excepción de la docencia, todo tipo de actividad comercial, negocio, empresa o profesión que directa o indirectamente tenga vinculaciones con los poderes, organismos o empresas nacionales, provinciales y municipales.*

3.c. Necesidad de reforma de la legislación

Si bien la Oficina Anticorrupción ha realizado una importante tarea en este campo, resolviendo situaciones a través de la interpretación, más allá de la literalidad de la normativa, debido a la experiencia diaria se han identificado una serie de cuestiones que merecen ser revisadas a fin de contar con un instrumento legal más eficiente. En este sentido, una reforma futura debería contener una definición de conflicto de intereses que refleje la finalidad de los conflictos de intereses, tratar de manera coherente los plazos de carencia en cuanto a las situaciones anteriores y posteriores a ocupar un cargo público e introducir una serie de medidas alternativas que permitan a la autoridad de control poseer mayores herramientas para cumplir su misión preventiva.

Entre ellas, sería importante contar con la posibilidad de efectuar un control previo de los antecedentes de los funcionarios antes de que asuman su cargo, poder recomendar procesos para aumentar la transparencia y la participación en la gestión de gobierno, suscribir acuerdos de ética por medio de los cuales los funcionarios se comprometan a seguir determinado curso de acción, o manejar diversas alternativas respecto de sus intereses financieros o accionarios.

Los datos correspondientes a la cantidad de casos de conflictos de intereses e incompatibilidades analizados y a los distintos tipos de soluciones adoptadas¹⁷ se encuentran en los cuadros que siguen:

Art.25 – *Tampoco podrán intervenir en juicios, litigios o gestiones en los cuales sean parte la Nación, las provincias los municipios, ni ejercer profesión liberal o desempeñar actividades en las cuales, sin estar comprometido el interés del Estado, su condición de funcionario pueda influir en la decisión de la autoridad competente o alterar el principio de igualdad ante la ley consagrado por el art. 16 de la Constitución Nacional.*

¹⁷ Fuente: Informe anual 2002 de la Oficina Anticorrupción.

Nota: Las cifras corresponden al total acumulado diciembre de 1999 a diciembre de 2002.

Conflictos de Intereses Resueltos

Origen	Totales	Abstracta	Desestimada	Detectada	Excusado	Preventivo
Consulta	25	1	8	3	3	10
Denuncia	26	1	12	4		9
UDJ	376	6	344	5		21
Total	427	8	364	12	3	40

Conflicto de Intereses en Trámite

Origen	Totales
Consulta	4
Denuncia	5
UDJ	6
Total	11

Incompatibilidades Resueltas

Origen	Totales	Abstracta	Desestimada	Detectada
DIOA	4		4	
UDJ	103	16	77	10
Consulta	7		7	
Denuncia	13	3	7	3
Den. Anónima	9		4	5
Total	136	19	99	18

Incompatibilidades en Trámite

Origen	Totales
UDJ	38
Denuncia	5
Den. Anónima	2
Consulta	1
Total	43

Referencias de los cuadros:

UDJ: corresponde a los casos revisados de oficio por la Unidad de Declaraciones Juradas de la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia.

Preventivo: Casos en los cuales se dio una recomendación al funcionario, para que excuse o se abstenga de incurrir en alguna conducta que configure un conflicto de intereses con su anterior actividad de acuerdo a la ley 25.188.

CI Detectado: Casos en los cuales los funcionarios incurrieron en una situación de conflicto de intereses de acuerdo a la ley 25.188.

Desestimada: Casos en los cuales no se han detectado conflicto de intereses.

Abstracta: Cuestión en la cual ocurre una circunstancia posterior a la apertura del expediente que torna innecesario resolver el caso.

Excusado: Casos en los cuales los propios funcionarios han manifestado que se excusaran de entender en ciertos asuntos relacionados con su actividad anterior a su asunción y lo han comunicado a su superior.

4. PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN PARTICIPADA DE NORMAS

Una herramienta institucional para la participación ciudadana en la toma de decisiones y en el diseño de proyectos normativos

Desde el comienzo de nuestra gestión, se tuvo en claro que para promover la transparencia en la administración pública era indispensable fortalecer dos elementos basales de todo sistema democrático: el acceso a la información y la participación ciudadana. Y fue en torno a estos dos ejes que se desarrolló la principal estrategia de la Oficina en lo que hace a políticas preventivas.

En particular, se diseñó un mecanismo denominado *Procedimiento de Elaboración Participada de Normas* (EPN), que combina con eficacia los mencionados objetivos: por un lado, facilita el acceso público a la información respecto de los procesos de toma de decisiones, y por el otro habilita un camino de participación ciudadana a través del cual todos los actores sociales pueden incidir en dicho proceso.

4.a. En qué consiste el Procedimiento de Elaboración Participada de Normas

En muchos países la toma de decisiones públicas se desarrolla como un proceso cerrado, circunscripto a un reducido número de funcionarios, asesores y técnicos al que pocos tienen acceso.

Esta realidad – además de conspirar contra los derechos fundamentales de los ciudadanos y los principios republicanos – provoca que muchas normas y programas gubernamentales resulten difícilmente aplicables o alejados de la realidad. Esto se debe al escaso contacto que, en la elaboración de esos instrumentos, han tenido los autores con la sociedad y aún con quienes serán los encargados de aplicar dicha norma o ejecutar el programa. Es así como surgen en muchos casos “*leyes sin dientes*”, distanciadas de la ciudadanía y que por esta razón nunca son efectivamente puestas en ejecución.

En este contexto, el Procedimiento de Elaboración Participada de Normas viene a superar estas antidemocráticas modalidades de gestión, proponiéndose que todo proyecto de decisión crítico sea sometido al análisis y comentario de especialistas, sectores interesados y de los ciudadanos en general.

Este procedimiento – diseñado por la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia de la Oficina Anticorrupción e inspirado en parte en los mecanismos de *rulemaking* del derecho administrativo norteamericano – permite a quien propone una norma o una política pública obtener variada información y distintas visiones sobre determinada materia antes de tomar la decisión definitiva a su respecto.

A través de la Elaboración Participada de Normas se logra mejorar la calidad técnica de la decisión, incrementando la transparencia y ampliando el consenso en el proceso de toma de decisiones.

Básicamente, la Elaboración Participada de Normas es un procedimiento de consulta pública, que se realiza a través de las siguientes etapas:

1. Elaboración del anteproyecto de decisión:

En primer lugar, se elabora el anteproyecto de decisión. Será sobre este anteproyecto que se llevará a cabo la consulta pública, a través del Procedimiento de Elaboración Participada de Normas.

2. Difusión del anteproyecto:

Acto seguido, se procede a la difusión pública de este anteproyecto, a través de:

- Medios masivos de comunicación
- Internet (se pone a disposición de la ciudadanía el proyecto de toma de decisión, habilitándose una dirección de correo electrónico para que todo aquel interesado envíe sus opiniones).
- Correo postal o electrónico (enviándose el proyecto a un listado de actores sociales cuyo aporte pueda ser clave)
- Invitación a representantes de sectores sociales clave, para participar de Talleres específicos para debatir el anteproyecto.

3. Realización de Talleres de Trabajo:

- Esta es una de las etapas más importantes del procedimiento, puesto que los decisores entran en contacto directo con los representantes de los sectores sociales sobre quienes el proyecto legislativo haría sentir sus efectos, o cuyos intereses u objeto de estudio tengan relación con la temática central de la propuesta de decisión. Lo expresado en estos talleres de trabajo es reproducido en versión taquigráfica y analizado minuciosamente, y constituirá un insumo fundamental a la hora de redactar el proyecto definitivo.

4. Realización de Entrevistas Personales:

- Se realizan también reuniones de trabajo con grupos de académicos, funcionarios, organizaciones de la sociedad civil y otros actores sociales, con el objeto de tratar puntos específicos que ameritan una especial atención, y sobre los cuales estos sectores pueden realizar aportes esenciales.

5. Compilación y análisis de la información:

- Realizada la consulta, todos los aportes de los participantes del procedimiento – recibidos a través de correo postal y electrónico y de las reuniones y talleres de trabajo – son compilados, ordenados y analizadas a la luz del anteproyecto de decisión.

6. Desarrollo del proyecto definitivo:

- La información ya analizada es considerada luego para ser eventualmente incorporada en el proyecto definitivo.
- Es importante destacar que, si bien este procedimiento posee carácter no vinculante, configura no obstante una importante fuente de consulta para el decisor quien, si utiliza esta herramienta de gestión con la debida responsabilidad, deberá tomar en cuenta las sugerencias recibidas, en consonancia con la importante movilización social que este tipo de convocatorias provoca.

4.b. Dos experiencias de la oficina anticorrupción utilizando el procedimiento de elaboración participada de normas: el proyecto de ley de publicidad de la gestión de intereses y el proyecto de ley de acceso a la información.¹⁸

4.b.i. Proyecto de Ley de Publicidad de la Gestión de Intereses

Uno de los proyectos sometido a debate público a través del “Procedimiento de Elaboración Participada de Normas” fue el proyecto de Ley de Publicidad de la Gestión de Intereses.

¹⁸ La información completa sobre estos proyectos de ley puede ser consultada en la página web de la Oficina Anticorrupción: www.anticorrupcion.gov.ar, ingresando en: “políticas anticorrupción” / “proyectos normativos”.

El borrador original se definió a partir de los puntos de coincidencia de la mayor parte de los proyectos sobre la gestión de intereses ("Lobby") presentados hasta el momento en el ámbito del Congreso de la Nación. Asimismo, se tomaron en cuenta la legislación norteamericana (*"Lobbying Disclosure Act"*) y canadiense (*"Lobbyists Registration Act"*) respecto de la temática, así como directivas de la Unión Europea en la materia.

En particular, para considerar este Anteproyecto de Regulación de la Actividad de Gestión de Intereses se realizaron las siguientes acciones en el marco del Procedimiento de Elaboración Participada de Normas:

A. 6 Talleres:

Taller de trabajo N° 1: Participantes: Cámaras Empresarias (28 de febrero de 2001)

Taller de trabajo N° 2: Participantes: Empresas, estudios jurídicos y consultoras (1 de marzo de 2001)

Taller de trabajo N° 3: Participantes: Académicos y representantes de Organizaciones No Gubernamentales (6 de marzo de 2001)

Asimismo, de los tres Talleres de trabajo han participado funcionarios de la Administración Pública Nacional interesados en la temática del anteproyecto. En este sentido, han asistido a los Talleres representantes de la Jefatura de Gabinete de Ministros, de los Ministerios de Economía, de Infraestructura y Vivienda, de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, de la Auditoría General de la Nación (AGN) y de la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), entre otros.

B. Difusión a través de los medios de comunicación:

Se publicaron avisos institucionales en los diarios "La Nación" y "Clarín".

C. Difusión a través de Internet:

Se puso a consideración de los interesados el borrador de anteproyecto de ley en los sitios Web de la Oficina Anticorrupción (www.anticorrupcion.jus.gov.ar) y del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (www.jus.gov.ar), a través de los cuales se recibieron numerosas opiniones vía correo electrónico.

D. Entrevistas / reuniones de trabajo:

Funcionarios de la DPPT recibieron opiniones de modo directo por parte de diversos sectores interesados, así como de grupos académicos, en entrevistas personales en las que se debatió el borrador de anteproyecto.

Algunos de estos sectores fueron: Senado de los Estados Unidos de América; Oficina de Ética de los Estados Unidos de América; Cámara Argentina de Comercio (CAC); Instituto para el Desarrollo Empresarial de la Argentina (IDEA)

Proyecto de Ley de Publicidad de la Gestión de Intereses – Conclusiones:

Llevado a cabo el procedimiento de Elaboración Participada de Normas, el producto final fue un proyecto de ley que propone hacer públicas las agendas de los funcionarios a través de la creación de un registro de audiencias de gestión de intereses.

El día 19 de noviembre de 2002, el Sr. Ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la República Argentina, Juan José Álvarez, y el Fiscal de Control Administrativo de la OA, Dr. José Massoni, mantuvieron una reunión con los Senadores que integran la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara Alta, con el objeto de impulsar este proyecto.

La Comisión redactó un proyecto de ley que contiene todas las ideas plasmadas en el proyecto de la Oficina Anticorrupción, y se espera que sea tratado en el período parlamentario 2003. La Oficina también continuará impulsando este proyecto por cuanto constituye – al igual la ley de acceso a la información – una importante contribución a la transparencia en la gestión del Estado.

4.b.ii. Proyecto de Ley de Acceso a la Información

En particular, para considerar el Anteproyecto de Ley de Acceso a la Información, se realizaron las siguientes acciones en el marco del *Procedimiento de Elaboración Participada de Normas*:

A. 6 Talleres:

Taller para periodistas: Taller para periodistas: “*El Acceso a la Información como Mecanismo para Mejorar la Transparencia de los Actos Públicos*” (co-organizado por la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia de la Oficina Anticorrupción, INFOCIVICA – agencia de noticias cívicas de Fundación Poder Ciudadano – y la Fundación Konrad Adenauer (Buenos Aires, 13 y 14 de junio de 2000).

Taller de trabajo N° 1: Participantes: Representantes de empresas (4 de junio de 2001, por la mañana)

Taller de trabajo N° 2: Participantes: Representantes de empresas de medios de comunicación (4 de junio de 2001, por la tarde).

Taller de trabajo N° 3: Participantes: Periodistas (5 de junio de 2001)

Taller de trabajo N° 4: Participantes: Académicos y representantes de Organizaciones No Gubernamentales (6 de junio de 2001)

Taller de trabajo N° 5: Participantes: Funcionarios cuya principal competencia es administrar información del Estado (4 de julio de 2001).

Cabe agregar que de los seis Talleres participaron asimismo funcionarios de la Administración Pública Nacional interesados en la temática del anteproyecto.

B. Difusión a través de los medios de comunicación:

Se publicaron avisos institucionales en los diarios “La Nación” y “Clarín”.

C. Difusión a través de Internet:

Se puso a consideración de los interesados el borrador de anteproyecto de ley en los sitios Web de la Oficina Anticorrupción (www.anticorruccion.jus.gov.ar) y del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (www.jus.gov.ar), a través de los cuales se recibieron numerosas opiniones vía correo electrónico.

D. Entrevistas / reuniones de trabajo:

Funcionarios de la DPPT recibieron asimismo opiniones de modo directo por parte de diversos sectores interesados, así como de grupos académicos, en entrevistas personales en las que se debatió el borrador de anteproyecto.

Una de las reuniones de trabajo más destacadas de las realizadas en el marco del Procedimiento de Elaboración Participada de Normas fue la que tuvo lugar el día 28 de junio, con el Sr. Relator Especial de Naciones Unidas sobre Libertad de Opinión, Dr. Abid Hussain.

El Dr. Hussain apoyó todo intento de promover el acceso de la ciudadanía a la información pública y, enterado de la metodología del Procedimiento de Elaboración Participada de Normas, lo ponderó como un método eficaz y participativo para redactar un proyecto de Ley de Acceso a la Información que cuente con legitimidad y calidad técnica. El Dr. Hussain destacó que someter a debate público un proyecto de ley permite mejorar la calidad de la democracia, así como la de la norma en cuestión. Según sus propias palabras: “*en la democracia, muchas veces el procedimiento es más importante que el resultado*”.

Proyecto de Ley de Acceso a la Información – Conclusiones:

El proyecto elaborado por la Oficina Anticorrupción a través del *Procedimiento de Elaboración Participada de Normas* fue suscripto por el Presidente de la Nación y enviado al Congreso de la Nación para su consideración el 18 de marzo de 2002.

En la Cámara de Diputados, luego de ser debatido en el seno de las Comisiones de Asuntos Constitucionales y de Libertad de Expresión, se logró un texto que cuenta con un importante consenso por parte de legisladores de todos los bloques. El proyecto estuvo próximo a ser tratado en la Cámara en diversas ocasiones (fue publicado el día 5/9/02 en el Orden del Día N°886), pero finalmente no fue considerado en este período parlamentario. Luego de la finalización de las sesiones ordinarias legislativas (30/11), diversas Organizaciones No Gubernamentales, la Oficina Anticorrupción y el Sr. Ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, solicitaron formalmente la inclusión del proyecto en el temario de sesiones extraordinarias (inclusión que finalmente no fue realizada).

Pese a esto, la Oficina Anticorrupción seguirá trabajando intensamente en el impulso del proyecto de ley a lo largo del año 2003, por cuanto consideramos que el acceso a la información pública – que, entre otras cosas, facilita el control ciudadano de los actos de gobierno – constituye un pilar esencial de una estrategia eficiente en pro de la transparencia en la gestión.

Por otra parte, el logro que esta Oficina considera más importante es la activa participación y el apoyo de numerosas y prestigiosas Organizaciones No Gubernamentales. En efecto, tanto en la redacción del proyecto como en su impulso legislativo, la Oficina Anticorrupción, como se dijo, trabajó de modo conjunto con ONG, en lo que podemos considerar una exitosa experiencia de cooperación entre el sector público y la sociedad civil.

Entre las Organizaciones de la Sociedad Civil que han trabajado en el Procedimiento de Elaboración Participada de Normas e impulsan el proyecto de ley de acceso a la información pueden mencionarse: Poder Ciudadano / Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) / Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) / Asociación por los Derechos Civiles (ADC) / Foro Social para la Transparencia / Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) / Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP) / Compromiso Ciudadano / Asociación Conciencia / Foro del Sector Social / Fundación Vida Silvestre Argentina / Innova / Asociación Periodistas / Fundación Cambio Democrático / Ciudadanos por el Cambio / Asociación de Reflexión Estratégica Argentina (AREA) / FARO / Fundación Compromiso / Fundación Provienda Social / Fundación Gobierno y Sociedad / Fundación Grupo Sophia / Fundación del Tucumán / Universidad Austral / FORES / ADE / Asociación Cristiana de Dirigentes de Empresa (ACDE) / Instituto para el Desarrollo Empresarial en la Argentina (IDEA) / Centro para la Responsabilidad Social.

Asimismo, el proyecto de ley de acceso a la información ha sido impulsado institucionalmente en diversos ámbitos multi-sectoriales. Entre estos ámbitos se destacan: Consejo de Seguimiento de las Acciones para la Reforma Política del Acuerdo Federal / Mesa Ampliada del Diálogo Argentino / Mesa Sectorial de Reforma Política del Diálogo Argentino / Leyes de Mayo impulsadas por el Cabildo Abierto Ciudadano (organizaciones integrantes del Foro Social para la Transparencia) / Coloquio Anual FARN 2002 (con la participación de 300 organizaciones de base) / Grupo Vox Populi / Grupo Acción (organizaciones académicas, empresarias y especializadas en políticas públicas) / Grupo de Directores Ejecutivos de Organizaciones de la Sociedad Civil.

4.c. Procedimiento de elaboración participada de normas- Conclusiones finales

Con el objeto de institucionalizar este procedimiento participativo y tornarlo un recurso habitual en la administración pública, la Oficina Anticorrupción presentó casi en los comienzos de su gestión (año 2000) un proyecto de Decreto de creación del “Programa de Elaboración Participada de Normas”, así como del reglamento de este instituto. Este proyecto aún no ha sido formalizado, y se encuentra en estudio en diferentes instancias de la administración.

5. LA ACTUACIÓN DE LA OFICINA ANTICORRUPCIÓN EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

La lucha contra la corrupción ha trascendido las fronteras de los países para transformarse en un fenómeno internacional. La liberación de los mercados y el proceso privatizador recetados por el Consenso de Washington y en la Ronda Uruguay del GATT que guiaron las políticas económicas de la década de 1990, implicaron un aumento en el nivel de inversiones extranjeras y en los intercambios comerciales, pero también significaron un incremento en los casos de corrupción transnacional, con sus consiguientes perjuicios económicos, sociales y políticos. Esta situación colocó a la lucha contra la corrupción en el tope de las agendas de los Estados y de numerosos organismos internacionales, quienes destinan recursos para investigar y prevenir este problema de una manera integral. Paralelamente, surgieron organizaciones de la sociedad civil con un alcance internacional que presionaron a los gobiernos para lograr cambios en favor de un mayor control de la corrupción.

La Oficina Anticorrupción no ha permanecido ajena a los esfuerzos que se han llevado a cabo en la arena internacional. A partir de su mandato legal – es el organismo encargado de velar por la prevención e investigación de aquellas conductas que se consideren comprendidas en la Convención Interamericana contra la Corrupción¹⁹ – ha destinado una importante porción de sus recursos a participar activamente en Mecanismos de Seguimiento de Convenciones Internacionales, y a estrechar lazos con agencias con competencias similares a la suya dentro del continente americano.

Estas participaciones han sido provechosas para la OA, pues con ellas se lograron simultáneamente varios resultados, que van desde la redacción e impulso de legislación destinada a implementar convenciones en el ámbito interno, hasta la cooperación y asistencia técnica con agencias gubernamentales con competencias similares.

5.a. Mecanismos de Seguimiento

5.a.i. Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)

La República Argentina es parte de la Convención Interamericana Contra la Corrupción, dictada en el ámbito de la OEA (Ley N° 24.759), y de la Convención sobre la Lucha contra el Cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales, aprobada por ley N° 25.319, dictada en el ámbito de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

Esta última Convención, firmada por Argentina en 1997, centraliza los esfuerzos en combatir el soborno activo, esto es, el soborno que las personas físicas o jurídicas ofrecen y pagan a funcionarios públicos en el extranjero con el fin de obtener para sí negocios internacionales. Fue impulsada principalmente por Estados Unidos, a fin de colocar en igualdad de condiciones a sus empresas frente a las empresas europeas y asiáticas, ya que dicho país había dictado la *Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero* desde 1977, mientras que en el resto del mundo desarrollado, no sólo no se prohibían esas prácticas, sino que gozaban en algunos casos de incentivos fiscales, como lo eran las deducciones impositivas del monto de los sobornos pagados en el exterior²⁰.

En su artículo 12, la Convención de la OCDE prevé un mecanismo de seguimiento para evaluar el grado de cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados Parte en su legislación interna. Este tipo de mecanismos de evaluación mutua – entre pares – significan un paso adelante respecto a otros sistemas de evaluación horizontal, como los cuestionarios de autoevaluación que los Estados respondían unilateralmente, pues como resultado final, un Grupo de Expertos de los Estados Parte emite un informe con comentarios y recomendaciones para el Estado evaluado.

¹⁹ Decreto N° 102/99 (B.O. 29/12/ 1999).

²⁰ Para una descripción de los contenidos de la Convención de la OCDE contra el Soborno de Funcionarios Públicos Extranjeros, y de su Mecanismo de Seguimiento, ver Pieth, Mark “*Del Ideal a la Realidad: Cómo Lograr la Permanencia de las Nuevas Normas Globales*” y Quiñones, Enery, “*La Promesa y la Realidad: La Supervisión del Cumplimiento con la Convención*”, ambos artículos en “*Las Reglas del Juego Cambiaron: La lucha contra el soborno y la corrupción*”, publicado por OCDE.

En el marco de la OCDE, la evaluación es llevada adelante por el denominado Grupo de Trabajo sobre Soborno en las Transacciones Comerciales Internacionales que se reúne periódicamente en París, Francia. En resumidas cuentas, la primera fase de la evaluación, consiste en analizar a nivel formal si las normas legales aprobadas por los Estados Parte reflejan adecuadamente los postulados de la Convención. Para ello, el mencionado Grupo de Trabajo redactó un cuestionario estándar, y a partir de las respuestas brindadas por los Estados evaluados, designan dos Estados evaluadores, que con la asistencia de la Secretaría redactan un proyecto de informe. Este informe es sometido a discusión en una Reunión Plenaria del Grupo de Trabajo para su redacción final y aprobación por consenso.

Este Mecanismo prevé una segunda fase de evaluaciones, iniciada durante 2002, que tiene por objetivo evaluar los resultados objetivos que surgen de la aplicación de las normas que se dictaron para implementar la Convención (por ejemplo, cómo se ejercen los controles, cuántas sanciones se aplicaron, etc.). Para esta fase se organizan visitas de los expertos evaluadores en los Estados evaluados, y luego el informe es debatido en la sede de la OCDE en París.

La Oficina Anticorrupción lideró la evaluación del país en abril de 2001, en la que España y la República Eslovaca actuaron como Estados evaluadores. Para los funcionarios de la OA, fue una experiencia enriquecedora desde varios puntos de vista. La respuesta al cuestionario sirvió para estudiar normas legales que otros organismos de la administración deben aplicar a diario, al mismo tiempo que se estrecharon lazos de cooperación con funcionarios de esas áreas y se difundió la tarea de la OA.

Asimismo, el informe final señaló una serie de omisiones legales que se detectaron durante el proceso de revisión como, por ejemplo, la necesidad de reformar el tipo penal que castiga el soborno de funcionarios público extranjeros contenido en el artículo 258 bis del Código Penal Argentino. La OA tomó esta recomendación, y elaboró un Proyecto de Ley a fin de adaptar el tipo penal mencionado a los requisitos de la Convención de la OCDE, el cual obtuvo media sanción de la Cámara de Diputados a fines del año 2002²¹.

Este tipo de mecanismos no debe ser entendido como un examen que los Estados Parte deben aprobar. A través de ellos no se imponen sanciones, sino que sirven para señalar públicamente el grado de cumplimiento de los compromisos asumidos.

Para la OA se trata de un mecanismo de cooperación jurídica que resulta ser un aliado al momento de impulsar y fundamentar las reformas legislativas que considera necesarias para cumplir más eficazmente con su mandato legal. En cierta medida, informes como el de la OCDE sirven para fortalecer la posición de agencias de gobierno con competencias similares, pues es común que las circunstancias internacionales influyan decisivamente en la orientación de las políticas de los gobiernos²².

5.a.ii. Organización de los Estados Americanos (OEA)

Esta concepción de los mecanismos como métodos de cooperación jurídica, como en seguida se verá, se da con mayor claridad en el recientemente creado *Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción*. La Oficina Anticorrupción se enorgullece de ser uno de sus principales impulsores, pues a raíz del aprendizaje previo en el Mecanismo de la OCDE se pretendió transmitir esa experiencia al ámbito americano.²³

²¹ El texto de la Convención, el informe completo de la OCDE, un resumen traducido al castellano, el proyecto de Ley para reformar el artículo 258 bis del Código Penal y otros documentos relacionados se encuentran publicados en la página web de la OA www.anticorrupcion.gov.ar, ingresando en "actuación internacional" / "OCDE"

²² Como se señaló en el Plan de Trabajo Anual 2001 para ejecutar una donación del Banco Mundial a la OA, las reuniones internacionales, "se utilizarán como insumo para la detección de lagunas normativas y la consecuente redacción de nuevos proyectos de ley o decretos que sirvan como herramientas para que la Oficina cumpla con su mandato legal. Este proceso, en el mediano plazo, redundará en la estructuración institucional de la Oficina Anticorrupción".

²³ También integran el Grupo de OCDE otros Estados americanos: Brasil, que recientemente ratificó la CICC; Canadá, Chile, EEUU y México. Los otros mecanismos de seguimiento que se estudiaron fueron los del GAFI, GRECO y CICAD.

Como resultado de los consensos trabajados entre varios gobiernos en marzo de 2000, en ocasión de celebrarse una sesión especial del Grupo de Probidad y Ética Cívica, la Asamblea General de la OEA aprobó la Resolución AG/Res. 1723 (XXX-O/00) sobre Fortalecimiento de la Probidad en el Hemisferio y seguimiento del Programa Interamericano de Cooperación para Combatir la Corrupción, en cuyo párrafo 9º dispuso:

“[...] solicitar al Consejo Permanente que analice los mecanismos de seguimiento existentes, a nivel regional e internacional, con miras a formular una recomendación, antes de fin de año, sobre el modelo más apropiado que podría ser utilizado por los estados parte, si lo consideraran pertinente, para el seguimiento de la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción. Dicha recomendación será transmitida a los estados parte de la Convención, los cuales determinarán el curso de acción que consideren más apropiado”.

Un año después, el trabajo encomendado estaba hecho. En efecto, entre el 2 y 4 de mayo de 2001, se celebró en Buenos Aires la Primera Conferencia de los Estados Parte de la CICC, en donde se terminó de redactar el Mecanismo de Seguimiento²⁴.

Como se mencionara, el Mecanismo de la CICC es esencialmente un método de cooperación jurídica. En efecto, los propósitos para los que fue creado, de acuerdo a su artículo 2, son: “a) *promover la implementación de la Convención y contribuir al logro de los propósitos establecidos en su artículo II; b) dar seguimiento a los compromisos asumidos por los estados parte de la Convención; y c) facilitar la realización de actividades de cooperación técnica; el intercambio de información, experiencia y prácticas óptimas; y la armonización de las legislaciones de los estados parte*”.

El Mecanismo es un proceso similar al que se practica en la OCDE, por el cual a partir de un cuestionario elaborado por un Comité de Expertos sobre ciertos puntos de la Convención que fueron seleccionados para una Primera Ronda²⁵, se analiza a los Estados Parte y se aprueba por consenso un informe final con recomendaciones²⁶.

Como nota distintiva, debe destacarse que el cuestionario contiene elementos de la fase 2 de la OCDE, pues no sólo se limita a analizar la mera existencia de normas legales, sino que también analiza si existen mecanismos para hacer efectivo el cumplimiento de dichas normas, y si existen datos estadísticos y objetivos sobre su efectiva aplicación.

Asimismo, otorga un espacio importante a la participación de la sociedad civil, por cuanto contempla una instancia para presentar un “*informe-país*” ante el Comité de Expertos. La propia OA se relacionó con la sociedad civil para colaborar en la organización de una Comisión para que redacte y presente un Informe.

Estos informes de la sociedad civil permitirán al Comité contar con elementos adicionales a las respuestas brindadas por los Estados Parte, pues serán tenidos en cuenta al momento de elaborar los informes finales de los Estados analizados.

Para el momento en que estas líneas se publiquen, la Argentina habrá sido analizada por el Comité de Expertos, junto con Colombia, Nicaragua y Paraguay durante su Tercera Reunión entre el 10 y el 13 de febrero de 2003. La OA hará público inmediatamente el informe final, para continuar con su política de

²⁴ El Mecanismo, conocido como “*Documento de Buenos Aires*”, fue suscripto formalmente el 4 de junio de 2001, en ocasión de celebrarse el Trigésimo Primer Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA, en San José, Costa Rica. Las Resoluciones AG/RES 1784 (XXXI-O/01) “*Mecanismo de seguimiento de la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción*” y AG/RES 1785 (XXXI-O/01) “*Fortalecimiento de la Probidad en el Hemisferio y seguimiento del Programa Interamericano de Cooperación para Combatir la Corrupción*”, resolvían:

“[...] tomar nota con beneplácito por el “Documento de Buenos Aires sobre el mecanismo de seguimiento de la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción”.

²⁵ Para la Primera Ronda de análisis, el Comité de Expertos seleccionó los siguientes artículos de la CICC: Artículo III, párrafos 1, 2, 4, 9, y 11; XIV y XVIII.

²⁶ Todos los documentos relacionados a la creación y funcionamiento del Mecanismo se encuentran publicados en la página oficial de la OEA www.oas.org y en la de la OA www.anticorruptcion.gov.ar

amplia transparencia y difusión de sus actividades. Las recomendaciones que contendrá el informe seguramente implicarán un esfuerzo mayor por parte de la OA para proponer las reformas necesarias para implementar o complementar los aspectos de la CICC que se señalen, y estimulará a la sociedad civil a reclamar por los cambios necesarios.

5.b. Cooperación con Gobiernos Extranjeros

5.b.i. Convenios Bilaterales

Otra de las actividades prioritarias de la OA en el terreno internacional ha sido la celebración de acuerdos de mutua cooperación con agencias de gobierno de otros Estados, a fin de intercambiar asistencia técnica y experiencias sobre temas de interés común.

Con el objeto de contribuir a dar cumplimiento al Plan de Acción de la III Cumbre de Quebec – en el que los Jefes de Estado y de Gobierno del hemisferio apoyaron el fortalecimiento de la cooperación entre los funcionarios encargados de la ética – la OA se puso a disposición de agencias de gobierno extranjeras con el objeto de intercambiar asistencia técnica destinada a implementar las disposiciones de la CICC²⁷.

En este marco la OA suscribió Memorandos de Entendimiento con Agencias de Gobierno de EEUU, Uruguay, Bolivia y México, y ha intercambiado cartas de intención con los gobiernos de Chile y República Dominicana²⁸.

Al amparo de estos acuerdos se han realizado numerosas actividades de capacitación vinculadas al funcionamiento de las oficinas de ética, a los conflictos de intereses, a la administración de sistemas de declaraciones juradas patrimoniales, a regímenes de acceso a la información y lobby. Para estos temas, por ejemplo, la OA envió una delegación a las Repúblicas de Uruguay y Bolivia para realizar un número de actividades previamente acordadas a través de la elaboración de un plan de trabajo²⁹.

Por otro lado, merece destacarse un ciclo de videoconferencias con integrantes de la *Office of Government Ethics* del gobierno estadounidense. Durante 2002, se celebraron cuatro videoconferencias, tres de ellas sobre distintos aspectos de la regulación de conflictos de intereses, y una sobre la administración de sistemas de acceso a la información. La OA aprovechó estas experiencias para invitar funcionarios públicos de otros organismos del Poder Ejecutivo y a legisladores, posibilitando una discusión más rica y la apertura y fortalecimiento de canales que favorezcan la concreción de los objetivos de política interna de la OA.

5.b.ii. Cooperación Multilateral

Otro proyecto que se ha concretado en el marco del Plan de Acción de Quebec, es la constitución de una *“Red de Instituciones de Gobierno para la Ética Pública en las Américas”*. La creación de la Red es una iniciativa de la Oficina de Ética Gubernamental de los Estados Unidos de América, de la Oficina del Consejero de Ética de Canadá y de la Oficina Anticorrupción de la República Argentina, a la que se sumaron los organismos responsables de ética pública de Chile, México, Uruguay, Puerto Rico y Brasil.

²⁷ Los temas para los que se ofreció asistencia son: Administración de sistemas de Declaraciones Juradas Patrimoniales Integrales informatizado; Diseño de planes generales de prevención de la corrupción y mejoramiento de la transparencia; Asistencia técnica para la redacción de normativa a fin de implementar Convenciones Internacionales contra la Corrupción en la legislación doméstica; Aplicación de políticas, normas y procedimientos para la detección de conflictos de intereses e incompatibilidades de funcionarios públicos; Establecimiento de mecanismos de transparencia en los procesos de gestión y decisión normativa; Desarrollo de estrategias de transparencia en los procesos de compras, contrataciones y licitaciones; Elaboración de estudios sistémicos sobre corrupción; Aplicación de mecanismos de transparencia y acceso a la información; Implementación de políticas para ampliar y fortalecer la participación ciudadana; Implementación de técnicas y modalidades de investigación de delitos de corrupción; Utilización de herramientas informáticas a fin de implementar las estrategias arriba mencionadas.

²⁸ El texto de los Memorandos de Entendimiento se encuentran publicados en el sitio de la OA www.anticorrupcion.gov.ar.

²⁹ La descripción detallada de las actividades ejecutadas se encuentran publicadas en los informes semestrales y anuales de la OA, en el sitio www.anticorrupcion.gov.ar

Entre los días 13 y 14 de junio de 2002 se realizó en Buenos Aires, con la OA como anfitrión, la Primera Reunión de la Red, en la que se redactó el Memorando de Entendimiento ³⁰.

Su objetivo primordial consiste en proveer un foro para el diálogo técnico entre Oficinas con similares funciones en materia de ética pública, y para institucionalizar y facilitar el intercambio de información y asistencia entre oficiales de ética del hemisferio.

Se espera que esta red se beneficie de las nuevas tecnologías y funcione tanto en una base virtual como real. En este sentido, la Oficina Anticorrupción, en su carácter de Coordinador titular de la Red, ha elaborado un plan de trabajo e iniciado el trabajo destinado a establecer el sitio de Internet que servirá de base para las comunicaciones de la Red.

5.c. Participación en el proceso de negociación de la Convención Universal contra la Corrupción en el marco de la ONU.

En su resolución A/RES/55/61 del 22 de enero de 2001, la Asamblea General de las Naciones Unidas ha reconocido la conveniencia de contar con un instrumento jurídico internacional eficaz contra la corrupción. En este sentido, ha decidido emprender la formulación de ese instrumento en Viena, en la sede del Centro de las Naciones Unidas para la Prevención Internacional del Delito de la Oficina de las Naciones Unidas de Fiscalización de Drogas y Prevención del Delito. Funcionarios de la Oficina Anticorrupción participan activamente en este proceso de negociación, que culminará a fines de este año.

Como primera acción en este sentido, la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia de la Oficina Anticorrupción ha organizado la *Reunión Oficiosa del Comité ad-hoc encargado de negociar un instrumento jurídico internacional contra la corrupción*, que tuvo lugar en la Ciudad de Buenos Aires, del 4 al 7 de diciembre de 2001. En esta reunión la República Argentina ocupó la presidencia en su carácter de país anfitrión, asumiendo la responsabilidad de conducir los debates y proponer medidas conducentes para la generación de los consensos que fueron necesarios para llegar a las propuestas base que serán discutidas en Viena en las sesiones oficiales del Comité Ad Hoc.

La República Argentina presentó en la aludida reunión, una propuesta de articulado para ser incorporados a la futura convención. El esfuerzo se concentró en el impulso de medidas preventivas de la corrupción, tales como la obligatoriedad de instaurar sistemas de declaraciones juradas patrimoniales, reglas para el control de conflictos de intereses y disposiciones en materia de transparencia en la toma de decisiones administrativas y en el área de contrataciones públicas.

5.d. Actuación Internacional de la OA: Conclusiones

La evolución del derecho internacional debe ser vista en perspectiva; es una rama del derecho que avanza lentamente, a través de la construcción de consensos que no son fáciles de obtener. En ciertas oportunidades, es mejor dar pasos menos ambiciosos pero que contribuyan a construir esa confianza necesaria para que los expertos de los Estados se familiaricen con el funcionamiento de los Mecanismos de Seguimiento, a fin de que éstos cumplan sus propósitos. Esto les garantizará perdurabilidad en el tiempo. En lo que respecta al Mecanismo de la CICC, y por ser esta Convención tan amplia, el proceso de análisis de todas las previsiones de la Convención llevará años. No hay por qué apresurarlo, si como resultado no deseado puede darse la pérdida de confianza o de apoyo a tal Mecanismo. Probablemente es mejor dar tiempo a que los Estados aprueben la legislación adecuada que les permita afrontar el proceso de análisis en mejores condiciones, y dar tiempo a la sociedad civil a que se organice para presentar los suyos propios.

En cuanto a los acuerdos de cooperación bilateral y multilateral, ellos constituyen espacios de aprendizaje y asesoramiento en temas legales y prácticas comparadas que la OA encontró útiles para adaptar en los contextos internos. Para un mayor desarrollo se deben aprovechar los avances tecnológicos en materia de comunicación, e impulsar un mayor financiamiento de estas actividades.

³⁰ El texto completo del Memorando se encuentra publicado en el sitio www.anticorrupcion.gov.ar

6. PARTICIPACION DE LA OFICINA ANTICORRUPCION EN PROCESOS ADMINISTRATIVOS

6.a. Introducción

Es una realidad prácticamente incontestable que los procesos de adquisición de bienes y servicios constituyen una de las áreas clave de la gestión pública y que es imprescindible para llevar adelante una administración competente contar con herramientas que aseguren la transparencia y eficiencia en esos procesos.

Las recomendaciones desde los grandes centros de poder suelen estar orientadas sobre la base de dos o tres parámetros. Reforma normativa, capacitación de los encargados de las adquisiciones y mejoramiento de los sistemas de control financiero de los gastos y rendiciones de cuenta.

Estas recomendaciones apuntan en general a cambios que, si bien son necesarios, no son suficientes para una mejora sensible en la transparencia del gasto público y en el alza de la calidad de bienes y servicios que el público adquiere. Como se aprecia esos cambios son sustanciales pero se necesita que estén vigentes durante un plazo lo suficientemente largo como para que generen señales positivas en los distintos actores del proceso de adquisiciones.

Es claro que el primer paso para una gestión transparente es la existencia de reglas que establezcan claramente cuales son los procedimientos, que conductas son consideradas irregulares. Por ello es válido hacer aquí una primera pregunta: ¿Cuenta la República Argentina con una legislación tal que cumpla con la condición de posibilidad de permitir una buena gestión de adquisiciones del Estado?

La ley de contrataciones del Estado, el viejo decreto ley 5720 (vigente desde el año 1956), constituía uno de los casos de anacronismo clásicos en la legislación argentina. Su reemplazante un Decreto Delegado, de cuestionable legitimidad ya que semejante materia requería una ley en sentido estricto, pero desde el punto de vista de su contenido constituyen un avance material notable si se considera los fines a los que debe servir un ley de contrataciones públicas. No es la mejor norma posible pero con ella como base se puede estructurar un sistema aceptable de gestión de adquisiciones.

Una mirada a la realidad cotidiana nos enseña que muchos países con legislaciones sumamente refinadas en materia de regulación de compras, muestran alarmantes niveles de corrupción. Podemos remitir en este sentido a la diferenciación entre códigos míticos y códigos prácticos, en el sentido asignado a esos términos por Michael Reissman en su libro ¿Remedios para la Corrupción?. En la medida que estos plexos normativos sólo constituyan códigos míticos nada cambiará en el plano de lo real.

La existencia de códigos prácticos que regulan de hecho los procesos de adquisición, permitiendo y estimulando conductas corruptas, no es en absoluta contradictoria con un muy buen estructurado código mítico. Aún más, es posible pensar que la existencia de esos códigos míticos genera las condiciones para que las prácticas irregulares florezcan a su sombra (especialmente por la creencia generalizada de que a mayor dureza en las normas, menores los grados de corrupción).

La pregunta central, y la que intentaremos dar respuesta de aquí en adelante es: ¿Cómo hacer operativas las normas?

6.b. Las contrataciones públicas en el marco de las nuevas políticas de control de corrupción

En el ámbito nacional, muchas han sido las iniciativas para mejorar el perfil de las contrataciones públicas, en particular porque en general se vincula a esta área crítica de la gestión pública como uno de los sectores donde se producen situaciones de corrupción. En general se ha atendido a la "mejora" en las normas, ya sea mediante la creación de nuevas instancias de control o con la generación o aumento de las sanciones, todo ello bajo la creencia de que haciendo normas se influye en la realidad de manera efectiva.

Desde ya que las normas forman parte del andamiaje necesario para que el dinero público se gaste de manera eficiente y transparente pero por otra parte, es imprescindible la implementación de mecanismos sistémicos que prevengan las conductas irregulares a través de la generación de incentivos que alienten las buenas prácticas e incrementen los costos para la corrupción.

Dentro de las funciones de la DPPT se encuentra la promoción de mecanismos y programas de transparencia en la gestión. Uno de esos mecanismos es el que hemos denominado Proceso de Elaboración Participada de Pliegos.

En la práctica se ha utilizado este mecanismo en procesos de contratación de diversa naturaleza, con montos involucrados notablemente distintos e involucrando en el proceso actores de distintos ámbitos.

En general podemos decir que este proceso se destaca por las siguientes características:

- 1.- Involucra en el proceso de construcción de los pliegos a los actores propios de la contratación de que se trata.
- 2.- Utiliza las modernas tecnologías de la información y la comunicación para habilitar la participación, dando mayor publicidad y transparencia a los procesos de contratación
- 3.- Implica reducciones de costos significativas en la etapa de construcción técnica de los pliegos
- 4.- Introduce transparencia en todo el proceso, lo que suele conducir a mejores servicios contratados con costos menores.

Para tener una clara noción de cómo estas características se plasman en la operación práctica del sistema recorreremos algunos casos paradigmáticos en los que se aplicaron estos mecanismos.

6.c. Análisis de Caso: La contratación de servicios de comida para la Unidad N° 1 de Ezeiza

En el año 2000, la Secretaría de Política Criminal y Asuntos Penitenciarios solicitó asistencia técnica de la Oficina Anticorrupción para que colaborara en asegurar condiciones de transparencia en la contratación de servicios de comidas para la Unidad Penal ubicada en Ezeiza, en la provincia de Buenos Aires.

El Servicio Penitenciario Federal había preparado un pliego que se proponía a remitir a un grupo de quienes suponía podían estar interesados en participar en la licitación para la provisión de comidas y además se publicaría el llamado en el Boletín Oficial. Cuando este procedimiento fue informado a la Oficina Anticorrupción se encontraron algunas cuestiones que, en principio, requerían revisión por las siguientes razones:

- a) como primera medida el pliego estaba definido por el SPF de acuerdo a una serie de parámetros que ese organismo creía pertinentes
- b) se plantea como dato que habría un número relativamente pequeño de empresas de catering podían estar interesadas en participar en un proceso de estas características
- c) la publicidad propuesta para el llamado a licitación, cuanto menos, restringida.

A esta altura la oficina hizo contactos con algunas fuentes de información confiables con el objeto de conocer las condiciones en las que a este ese momento se prestaba el servicio de comidas y las implicancias del mismo.

En este sentido cabe recordar que la comida es para los internos de un Penal uno de los temas más importantes durante el tiempo de condena. Alrededor de la comida de los internos se teje una serie de relaciones que pueden llegar desde la satisfacción de los reclusos hasta ser causa directa de motines y rebeliones.

En este caso particular, la tercerización del servicio venía a reemplazar el modelo que estaba en aplicación en la mayoría de las unidades penitenciarias: los insumos eran comprados y la comida elaborada por el Servicio Penitenciario. Es decir que existía un presupuesto previsto para la compra de insumos que era entregada al SPF, estos compran insumos y elaboran la comida en el propio penal en donde la entregaban a los reclusos. Según algunos comentarios recibidos (y sin que haya sido posible confirmar estos comentarios) esta metodología generaba conductas irregulares:

1. se pagaban sobre precios considerables por los insumos que se compraban,

2. al encomendarse al SPF la elaboración de la comida se producía una apropiación ilegítima de los insumos por parte de agentes de ese Servicio para su consumo personal o reventa por canales de distribución paralelos
3. la comida que se elaboraba no tenía nada que ver con la que se incluía en los menús y para la cual eran comprados los insumos, lo que generaba problemas de todo tipo
4. finalmente, la comida no era distribuida directamente por el SPF sino que intervenían los internos, permitiendo la aparición de factores de poder relacionados con la entrega y distribución de la comida entre los reclusos

El cambio de sistema de elaboración y distribución de comida se apoyó en la oportunidad originada en que se inauguraba el Penal de Ezeiza que tenía una estructura edilicia totalmente distinta a la del Penal de Villa Devoto y permitía la tercerización del servicio de comidas. Este es un detalle relevante, la introducción del cambio de sistema se hace aprovechando una alternativa externa y esperando que ese cambio fuera asumido por todo el sistema como una nueva condición.

Las posibles resistencias a las nuevas condiciones podían provenir tanto de los agentes del SPF (por las razones que se detallaron más arriba) como de los internos (algunos de ellos porque se afectaban sus fuentes de poder relacionadas con la comida otros porque simplemente previeran que cualquier cambio podría provocar un deterioro de sus condiciones de vida, ya de por sí muy malas). Para resolver estas eventuales oposiciones a los cambios a favor de la transparencia resultó necesario implementar estrategias prácticas. Además, y esto es también importante, hubo una firme decisión política de impulsar estos cambios, aún sabiendo que existirían fuerzas de oposición, algunas de ellas con gran poder relativo.

Los resultados de la implementación de esas sencillas medidas fueron altamente satisfactorios.

- a) Se logró una alta concurrencia de oferentes: de los 3 oferentes que según el SPF antes de la intervención de la OA estaban en condiciones de presentarse se llegó a 12 oferentes en la licitación.
- b) Se redujeron los precios pagados en forma notable: de un gasto de \$3 por interno por día, que generaba un gasto anual de \$ 1.86 millones se pasó a un gasto por interno de \$1.31 para un gasto anual de \$ 0.8 millones
- c) Adicionalmente se mejoró la calidad del servicio y la comida
- d) Presumiblemente, se desarticuló una red de corrupción apoyada en el control de la distribución de la comida

6.d. Otro caso. La medición de la Plataforma Continental Argentina

En el año 2001 se tomó la decisión de convocar, con financiamiento de organismos multilaterales de crédito, una licitación internacional con el objeto de contratar la medición y procesamiento de datos de la plataforma continental argentina.

Este proceso es de importancia estratégica clave, ya que la medición está destinada a establecer la posición formal de Argentina en la Convención del Mar que se desarrollará en el curso del año 2003.

Por otra parte, la envergadura del trabajo y los montos involucrados, según las estimaciones a priori, hacían imprescindible dotar al proceso de garantías de transparencia en la gestión. También era relevante considerar que debía partirse en este caso de las reglas de contratación establecidas por un organismo internacional.

A través de un Convenio entre la Oficina Anticorrupción, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto se acordó las modalidades de intervención de la OA en el proceso. Como se dijo previamente, la importancia de este acuerdo radica en que se extendió la aplicación de estas herramientas de transparencia a procesos financiados por organismos multinacionales de crédito.

Básicamente, se aplicaron en este caso procedimientos similares al descrito en el capítulo precedente. Se abrió el pliego, en estado de proyecto, a la participación de los posibles oferentes. De esta manera se mejoró el pliego y se ampliaron las posibilidades de concurrencia.

Los resultados fueron nuevamente altamente satisfactorios. Participaron las empresas líderes de todo el mundo en este tipo de trabajo y se adjudicó la contratación a la firma que terminó primera en la evaluación de antecedentes y que además ofreció el mejor precio.

Los servicios fueron prestados con altos niveles de calidad y el precio pagado redujo en más de un 50% la previsión presupuestaria sobre ese gasto. En términos numéricos, se habían presupuestado de acuerdo con el estimado establecido a partir de contrataciones similares US\$ 12.5 millones y la contratación se adjudicó por US\$ 4.3 millones.

Podríamos explayarnos sobre estos casos, detallando los procedimientos y las herramientas utilizadas, pero creemos que el objetivo perseguido en este capítulo se encuentra suficientemente alcanzado: mostrar como algunos mecanismos simples pueden utilizarse para conseguir mejoras concretas en la gestión de adquisiciones del Estado.

Los autores:

Nicolás R. S. Raigorodsky - Nació en abril de 1967. Es abogado (UBA 1991). Desarrolló tareas profesionales en el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos desde el año 1992 hasta 1999. Fue liquidador de Gas del Estado S.E. (1996- 1997) y de Tecnología Aeroespacial S.A. (1995 – 1996). Es docente de Teoría del Derecho en la Universidad de Buenos Aires y en la Universidad de Palermo. Desde 1991 hasta 2002 fue Coordinador de Transparencia Normativa de la Oficina Anticorrupción de la República Argentina. Actualmente ocupa el cargo de Director de Planificación de Políticas de Transparencia de la mencionada Oficina.

Nicolás Gómez - Nació en Febrero de 1961. Es Ingeniero (1987). Especialista en desarrollo organizacional y sistemas informáticos. Se desempeñó en el Ministerio de Justicia y Seguridad de la Provincia de Bs.As. asesorando en la reforma del sistema policial (1998-2000). En la actualidad es Coordinador de Sistemas Preventivos de la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia de la Oficina Anticorrupción de la República Argentina, siendo además el responsable del desarrollo y mantenimiento del sistema informático de las declaraciones juradas patrimoniales de los funcionarios públicos.

Nicolás Dassen - Nació en noviembre de 1970. Es abogado (1994), Master en Derecho Internacional en la Universidad de New York (1997). Se desempeñó en la Justicia Federal Civil y Comercial (1990-1998) y en el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados (1999). En la actualidad, es Profesor Adjunto de Derecho Constitucional (UBA), Analista Principal de la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia de la Oficina Anticorrupción, y Experto Titular de Argentina ante el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción.

Néstor Baragli - Nació en enero de 1967. Es abogado (1991), desarrolló tareas profesionales en el periodismo, fue Director de Programa de la Fundación Poder Ciudadano y del Capítulo Argentino de *Transparency International*, con sede en dicha Fundación. De 1997 a fines de 1999 fue asesor del Centro para la Participación y el Control Ciudadano del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Actualmente es Analista Principal de la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia de la Oficina Anticorrupción de la República Argentina.