

EL SR. NICOLÁS RAIGORODSKY (Coordinador de Transparencia Normativa de la Oficina Anticorrupción de la República Argentina) – Muchas gracias.

1 He escuchado atentamente, las ponencias de los colegas que expusieron en la sesión de la mañana y creo, que a grandes rasgos, hay cuestiones relacionadas con la prevención y persecución de la corrupción que ambos países, Argentina y Brasil comparten.

Argentina atraviesa muchos problemas en estos momentos. La crisis del país es muy profunda y especialmente en los meses de diciembre y enero parecía que el caos era inminente. En ese contexto de desorientación general, es inevitablemente preguntarse como miembros de la Oficina Anticorrupción cual es el sentido de nuestro trabajo y, más concretamente, como hay que trabajar en medio de una crisis.

Las aguas se han calmado un poco y es posible empezar a discernir cuáles son las protestas y reclamos que los ciudadanos hacen a la clase política, al gobierno y a las instituciones. Efectivamente, la reivindicación de transparencia es muy fuerte. Una de las posibles visiones de la crisis argentina en estos momentos es que se trata de una crisis de confianza, una crisis acerca de lo creen los ciudadanos en relación a su clase política, a su gobierno.

Si uno se guía por las encuestas de opinión, llega a la conclusión de que el nivel de confianza de los ciudadanos está en cero. Entonces es posible pensar que una de las misiones de una organización como la que yo integro debe accionar en pos de revitalizar la confianza de la sociedad, de forma tal de contribuir al cimiento de relaciones sociales básicas para la vida en comunidad.

Nuestra Oficina tiene que luchar contra la creencia generalizada de que cualquier político o cualquier funcionario es corrupto o lo sería en el caso de que tuviera algún dinero que pudiera administrar. O sea, frente a la creencia de los ciudadanos de que no existen funcionarios íntegros. Éste es un aspecto muy complicado que tenemos que encarar y con el cual tenemos que trabajar, pensando sobre todo en resolver estas cuestiones hacia el futuro.

La Oficina Anticorrupción lleva dos años desde su creación y creo que en este lapso ha contribuido en mejoras al nivel de credibilidad pública en los funcionarios, la actual crisis ha minado algunos de esos esfuerzos pero, de todas formas, hay aspectos positivos que subsisten a las cuestiones coyunturales.

Entrando ahora en la descripción específica de nuestros problemas, creo primero necesario aclarar que la Oficina Anticorrupción de Argentina tiene la particularidad de contener los dos aspectos del tema de corrupción: tiene un área de prevención de corrupción y otro departamento que realiza investigaciones acerca de actos concretos de corrupción en el ámbito de la administración pública nacional. En este sentido cuando se encuentran pruebas ciertas de que ha ocurrido un acto corrupto se hace una denuncia ante la justicia.

Uno de los problemas centrales de Argentina es el hecho de que nuestro Poder Judicial sufre de la misma falta de credibilidad y confianza que todos los demás poderes. Y en particular se percibe una sensación extendida de impunidad. Y esto es fundamental, si se pretende luchar en contra de la corrupción, hay que derrotar la impunidad.

Sin perjuicio de eso, es de destacar que la Oficina, en lo que respecta a la parte de investigaciones, se presentaron aproximadamente 700 denuncias penales frente a la justicia, y no hay aún funcionarios condenados como consecuencia de esas denuncias. Seamos claros en esto, hay muy pocos procesados y ningún condenado.

Se puede pensar entonces que, a esta estrategia de investigación y denuncia hay que complementarla con acciones de tipo preventivo. Y será este el aporte de mi área a la lucha para intentar el mejoramiento del nivel de transparencia y el refuerzo a la credibilidad pública, apoyándose para eso en una serie de herramientas y mecanismos.

Nos abocamos al intento de que nuestro accionar no muera en la tarea meramente discursiva, buscamos aplicar esos mecanismos en cuestiones prácticas, previniendo situaciones irregulares y ayudando y cooperando con los funcionarios que desean hacer las cosas de la manera correcta.

Existen cuatro funciones básicas a cargo de la Dirección de Transparencia: administrar el sistema de declaraciones juradas de los funcionarios; tratar los temas de conflictos de intereses e incompatibilidades de los funcionarios; hacer cumplir los planes integrales de transparencia e intervenir en determinados procesos de compras públicas.

Les hablaré brevemente acerca de esas cuatro áreas para darles una visión general de nuestra actividad, señalando los errores cometidos y los éxitos alcanzados.

El sistema de declaraciones juradas fue incorporado por un decreto de 1999. Antes de que se creara la Oficina, eran 35 mil funcionarios los que estaban obligados a presentar declaración. Esa cifra se ha reducido a 25 mil.

El control de las declaraciones juradas está centralizado por la Oficina Anticorrupción, con un equipo de, aproximadamente, diez (10) personas que reciben las declaraciones informáticas de esos 25 mil funcionarios obligados. declaraciones juradas anuales. De ellas unas 1500 se analizan con mayor profundidad dado que corresponden a los funcionarios de alto nivel político.

Cuando llegamos a la Oficina, en 1999 - fue ese el primer año en que fue exigida la presentación de declaraciones juradas- nos encontramos con 35 mil declaraciones juradas, cada una de ellas de 20 ó 30 páginas. Es decir que archivar las declaraciones juradas de UN año nos ocupó la bóveda de seguridad de un Banco. Nos dimos cuenta de que, en dos años, ocuparíamos otro Banco y que de continuar con el sistema ocuparíamos finalmente todas las bóvedas de los bancos de Argentina con declaraciones juradas.

Entonces dada esa cantidad de información en nuestro poder, nos vimos frente a la necesidad de crear un sistema electrónico de declaraciones juradas que ayudara a resolver el problema. El desafío mayor fue el de desarrollar el proyecto completo en plazos realmente cortos. En cuatro o cinco meses se hizo un programa, se capacitó a todos los funcionarios y puso en marcha el sistema. Hoy podemos concluir que el sistema funciona bien, con aspectos que es preciso perfeccionar pero cumpliendo satisfactoriamente sus fines.

Como dato indicativo vale considerar que con el sistema de declaraciones en soporte papel, el índice de cumplimiento giraba alrededor de 70% de las personas que tenían la obligación. Por medio del sistema de Internet estamos en el orden de 96,6% de cumplimiento y esperamos llegar muy cerca del 100% de cumplimiento.

Las declaraciones juradas viajan a través de la Internet y se guardan en un banco de datos administrado por la Oficina Anticorrupción. Las declaraciones allí acumuladas son públicas y cualquiera de esas 25 mil declaraciones juradas puede ser solicitadas por un ciudadano o por la prensa y se le entregara una copia en papel de la declaración requerida.

Es verdad que existen diferencias con otros países, en relación a la publicidad de las declaraciones juradas. Nuestro sistema establece la amplia publicidad de todas las declaraciones juradas. Esto responde a una necesidad propia de nuestra sociedad en el contexto de las circunstancias que hoy nos tocan vivir. Aparece nuevamente aquí el problema de los niveles tan bajos de credibilidad pública. Es importante, repito, que cualquiera pueda tener acceso a cualquier declaración jurada de funcionarios, de nivel medio o superior, quienes son los que presentan las referidas declaraciones. La prensa, en particular, es quien mayormente solicita dicha información . Varias pesquisas que hace la prensa, están nutridas de esas declaraciones, lo cual demuestra el buen funcionamiento del sistema.

Otro aspecto a mencionar es que fuimos llevados a procesos por algunos funcionarios que consideraban que las declaraciones no podrían ser enviadas por medio de la Internet, puesto que violaba el principio de reserva o de seguridad de las informaciones. Hasta el momento hemos ganado los casos, y el sistema electrónico sigue vigente, sin problemas en pleno funcionamiento.

Argentina es firmante de la Declaración Latinoamericana contra la Corrupción y, entre las obligaciones que establece dicha Convención, está la tipificación del enriquecimiento ilícito. Argentina tenía este delito penal previsto antes de la Convención y reformó el artículo en función de lo que le había pedido la Convención.

Teniendo eso en consideración puede decirse que las declaraciones juradas ofrecen dos servicios. Por un lado, sirven para evaluar situaciones de conflictos de interés y, por otra parte, permiten la evaluación de la evolución patrimonial de los funcionarios.

En lo relativo a enriquecimiento ilícito el 2000 fue el primer año en que usamos el sistema electrónico. Entre marzo y abril cumpliremos la declaración de 2001, y los datos de 2000 y 2001, serán acumulados en el mismo banco de datos, en los cuales se aplican algunas funciones que, supuestamente permiten indicar o dar indicios de enriquecimiento ilícito. Esto no quiere decir que sea una prueba de enriquecimiento ilícito, sino un indicio para que se ponga en marcha la investigación. Si eso no existiera en la forma electrónica, tendríamos que armar un banco de datos, digitando lo que hubiera escrito en el papel cada funcionario, lo cual, no cabe duda, sería mucho más complicado.

Hemos tenido ya algunos casos, que fueron presentados ante los tribunales por enriquecimientos ilícitos por parte de funcionarios (de la Dirección de Aduanas por ejemplo, y de otros casos en otros ministerios también).

En lo que se refiere la detección de conflictos de intereses, por medio de las declaraciones juradas, éstas ofrecen informaciones acerca de las obligaciones de los funcionarios y cuáles son sus intereses privados, con el objeto de evaluar si existe colisión entre su actividad pública y los mencionados intereses privados. En ese aspecto, nuestra legislación se parece mucho a las de los Estados Unidos y de Canadá. Tenemos básicamente las mismas prohibiciones y soluciones, dependiendo de las acciones y de los intereses involucrados. Tenemos también los mismos problemas con las declaraciones porque no sabemos si los funcionarios declaran verazmente su patrimonio, lo cual es común a todos los sistemas de declaraciones juradas. Pero en países en los que hay la presunción de altos índices de corrupción, ese problema se agrava.

En ese sentido, tenemos que dar un largo paso adelante en relación a la conexión entre bancos de datos. Una vez que tengamos los datos que surgen de las declaraciones juradas, si pudiéramos cruzarlos con los datos de registro de

inmuebles, de coches, de barcos etc , o declaraciones juradas de impuestos pagados por los funcionarios, en ese caso surgirían muchos otros datos importantes.

Volviendo entonces sobre el asunto de la credibilidad pública, tendríamos con estos cruces una herramienta más en el proceso de reconstrucción de esa credibilidad.

Resumiendo el tema de las declaraciones juradas, conflictos de intereses y enriquecimiento ilícito, creo que hemos avanzado mucho Hemos dado unos pasos importantes en un tiempo bastante breve, reduciendo, incluso, los costes. El importe por declaración jurada en el papel era de aproximadamente 70 dólares y, por medio del sistema informático, ese coste se ha reducido a 6 dólares por declaración. Sin embargo, reconocemos que todavía hacen falta dar muchos pasos,

Otra área importante de trabajo, en el ámbito de las cuestiones preventivas se refiere a lo que nosotros llamamos planes integrales de transparencia, que constituyen, para darles una idea gráfica, una especie de desembarque de la Oficina Anticorrupción en un Organismo. Cuando existen indicios o datos concretos de que en un determinado Organismo Público la corrupción ha adquirido un carácter estructural, es decir, cuando nos encontramos frente a situaciones de corrupción sistemática, nos abocamos al análisis pormenorizado de la situación.

Así, intentamos, entrar en esa Organización y analizar los procesos, los sistemas de toma de decisiones, los mecanismos internos, y verificar dónde residen las causas que producen esa corrupción sistemática.

En esa área, que creemos muy importante, intentamos introducir los referidos planos integrales de transparencia en los organismos “críticos” de la Administración. Entre ellos podemos mencionar el plan instrumentado en el PAMI, organismo que controla el sistema de los Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, que cuenta con un presupuesto de alrededor de tres mil quinientos millones de dólares anuales. Los trabajos empezaron bien. Se hizo un diagnóstico muy serio con todas las fuentes posibles, analizando todos los sectores internos y

externos de la Organización. Creemos que el mapa que montamos era aceptable, no obstante, faltó la decisión política para que prosiguiéramos con las reformas necesarias. No conozco las razones de la falta de decisión política. Yo podría intentar algunas explicaciones o ustedes podrían imaginarse algunas de ellas. Pueden estar relacionadas al hecho de que ese Organismo es entendido como una caja para los partidos políticos, o sea, los partidos políticos obtienen recursos clandestinos de esa organización. Ese puede ser uno de los motivos.

La realidad es que, a pesar del buen diagnóstico y de un gran apoyo que hubo por parte del ciudadano y de los medios de comunicación, con la intención de mejorar la transparencia del Instituto de Seguridad Social hacia los jubilados, eso no pudo seguir adelante. Si el Organismo fue depurado y hoy en día está sano, no lo sabemos.

Para llevar a efecto reformas importantes, que tengan como objeto primordial la lucha contra la corrupción, la decisión política es esencial. Sin ella, los sectores operativos no contarán con el impulso necesario para llegar hasta el fondo en algunos asuntos.

Además de la falta de decisión política existen inconvenientes de otra índole relacionados a cuestiones presupuestarias. La Oficina tiene un presupuesto muy limitado y, cada vez que intentamos conseguir más recursos, nos encontramos con respuestas negativas, efecto directo y evidente, de la falta de voluntad política. Cuando tuvimos una reunión con los representantes de México, cuyo organismo tiene las mismas competencias que el nuestro, nos encontramos con que ellos tenían 120 veces más que nuestro presupuesto. El nuestro no es muy grande. Para un trabajo serio hacia el control de la corrupción y mejoría del nivel de transparencia, se necesita más presupuesto, personal y capacitación.

Por último, me gustaría referirme de manera breve a un área relacionada al tema de los planes de transparencias: la gestión de las compras públicas. Es conveniente, a mi entender, comenzar el análisis con un dato que puede resultar curioso y significativo: hicimos una encuesta interna en la administración y los propios funcionarios nos dijeron que las compras públicas son corruptas. Nunca lo decían en relación al propio Organismo, pero lo hacían en referencia a los demás

Cuando les preguntábamos a estos mismos funcionarios “¿Dónde se producen los actos de corrupción?” nos respondían: “en todas partes, menos en mi organismo”. Cuando voy a preparar subastas o proyectos de subastas, que ya están a la medida para favorecer a algún proveedor en particular, doy la necesaria publicidad para que todos lo que hacen ofertas puedan conocer como se hace esa subasta. Cuando hago la selección , la hago en función de esa determinada subasta hecha a la medida, dejando de lado a los que genuinamente hicieron ofertas. Durante la ejecución del contrato, no lo controlo, dejo que hagan lo que quieran, y después, el control, “ex post” en posesión de los organismos de control, es insuficiente, llega tarde y, cuando llega, nada de lo que se hizo, lo puede resolver.

El panorama es bastante desolador en ese sentido. Sin embargo, tenemos algunos estímulos. Hemos iniciado algunos programas-piloto de intervención directa de la Oficina de Subastas y nos hemos inmiscuido en subastas del servicio penitenciario y, según nos informaron, surgieron denuncias sobre la comida en el sentido de que el servicio penitenciario robaba los insumos que el Estado adquiría, sin repasarles nada a los presidiarios. Al contrario, les daban otra comida a los penados y se la vendían a ciertos grupos que, por su vez, manejaban internamente las prisiones, o sea, se trataba de un juego de corrupción bastante complicado, y nos propusimos a resolver algunos aspectos. Pasamos a publicar, no las subastas, sino un proyecto y llamamos a todos que quisieran hacer comentarios sobre ese documento, para advertirles que esa cláusula parecía favorecer a alguien, porque se trata de un requisito superfluo que puede ser cumplido tan sólo por algunos. Por ejemplo, convocamos a las ONG’s relacionadas al sistema carcelario y nos sentamos para discutir con el personal del

servicio penitenciario cómo elaborar el documento para subasta. El servicio decía: “Bueno, en ese servicio de comida hay tres empresas”. Conseguimos que se presentaran quince que no tenían conocimiento de esas subastas. El precio que se estimaba para uno de los presidios era de tres millones de dólares anuales, y la subasta fue hecha por 1,2 millón, y la calidad de la comida mejoró, según las ONGs que trabajan dentro de las cárceles, como la Pastoral Penitenciaria que les da consejo espiritual a los encarcelados. No sólo hemos mejorado la calidad de la comida, sino también hemos reducido el coste y hemos desarticulado una red de corrupción perniciosa en el sentido del gasto y también en relación a lo que eso producía internamente en las prisiones.

Se hicieron experiencias semejantes a esa en las Oficinas de Correos de varios ministerios y, en todos los casos hemos conseguido bajar el precio de los costes, y también, en colaboración con el Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas, estamos trabajando en una subasta bastante grande, que estaba prevista en 16 millones de dólares para la medición de la plataforma continental. Por medio de ese sistema de discusión de la documentación y apertura, estamos con un costo final alrededor de 5 ó 6 millones de dólares. No decimos que ese sistema sea válido para todos, sin embargo, esos son algunos éxitos que hemos obtenido.

Para concluir, creo que en verdad nos falta mucho todavía. Por suerte institucionalmente, esa Oficina fue confirmada por este gobierno, a pesar de que la directiva de Oficina ha sido designada políticamente, pero no ha sido alterada (borrar). Esperamos contar con el apoyo político necesario para seguir adelante con las reformas.

Espero que mi exposición les haya sido útil. Si algo de lo que he hablado se asemeja a la experiencia de ustedes, seguramente tenemos muchos problemas parecidos. (borrar)

Muchas gracias.