

SISTEMAS NACIONALES DE INTEGRIDAD

**INFORME SOBRE ARGENTINA
PARA
TRANSPARENCY INTERNATIONAL**

**Investigador Principal: Nicolás Ducoté
Coordinadora: Magdalena Qüerio
Buenos Aires, Marzo de 2001**



RESUMEN EJECUTIVO

Este informe releva el marco legal e institucional de los mecanismos de control existentes en la órbita del Estado en la Argentina. En primer lugar, se presentan el ámbito de funcionamiento, los mecanismos de designación y remoción de autoridades y las competencias, funciones y obligaciones de los órganos de control. Asimismo, se exponen las características del marco normativo referente a contrataciones públicas, entes reguladores de servicios públicos, financiamiento de partidos políticos, conducta de funcionarios públicos, acceso a información pública, control sobre las decisiones del Poder Ejecutivo, mecanismos para garantizar la independencia del Poder Judicial, medios de comunicación, elaboración del Presupuesto Nacional e iniciativas legislativas populares. Por otra parte, se exponen cronológicamente las innovaciones más destacadas en la última década en la lucha contra la corrupción.

En segundo lugar, en base a información recabada de la Oficina Anticorrupción, se clasifican y analizan los tipos de irregularidades ocurridas con más frecuencia en el ámbito de la administración pública nacional. Asimismo, en base a una serie de entrevistas realizadas a doce profesionales ligados a temas de corrupción, se identifican las tendencias, planes de acción e impedimentos actuales en la lucha contra la corrupción. Finalmente, se presentan recomendaciones para fortalecer los mecanismos de control en manos del Estado y la sociedad civil.

El informe revela que existen deficiencias normativas, de control, de información, de penalización, de organización y de utilización de los recursos humanos que constituyen obstáculos para lograr una administración pública más eficiente y transparente.

Específicamente, destaca la ausencia de estrategias gubernamentales y controles efectivos para combatir la corrupción. En este sentido, sobresale la falta de confianza en el funcionamiento del Poder Judicial, la falta de acceso de la sociedad civil a la información pública y la discrecionalidad en manos de funcionarios y organismos públicos, todo lo cual contribuye a generar oportunidades para la comisión de irregularidades.

Sobre esta base, se presentan recomendaciones que apuntan a mejorar el marco normativo, otorgar operatividad a las leyes, implementar mecanismos ágiles de detección de irregularidades, elaborar diagnósticos e investigaciones periódicas, implementar sistemas de gestión por resultados, realizar cambios organizacionales, difundir mecanismos de acceso a la información pública y realizar reformas de los organismos de control. Para ello, se establece la necesidad de generar voluntad política a fin de implementar reformas institucionales integrales que prioricen la lucha contra la corrupción en vez de introducir medidas aisladas e inconexas.

Queremos agradecer a quienes accedieron a las entrevistas y también a los funcionarios públicos que brindaron su consentimiento para la realización de este trabajo, a saber: la Subsecretaria de Derechos Humanos y el Director de Investigaciones de la Oficina Anticorrupción.

Asimismo, agradecemos la significativa colaboración y participación de Lucila Blasco, Fernanda Cereijo, Carolina Fernández y Mariana Munk.

INDICE

PARTE I. RELEVAMIENTO DEL MARCO NORMATIVO

Oficina Anticorrupción.....	4
Sindicatura General de la Nación.....	4
Unidades de Auditoría Interna.....	4
Procuración del Tesoro de la Nación.....	4
Administración Federal de Ingresos Públicos.....	4
Unidad de Información Financiera.....	4
Policía Federal Argentina.....	5
Ministerio Público.....	5
Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas.....	5
Auditoría General de la Nación.....	5
Defensoría del Pueblo.....	6
Consejo de la Magistratura.....	6
Jurado de Enjuiciamiento.....	6
Cámara Nacional Electoral.....	6
Contrataciones Públicas.....	6
Entes Reguladores.....	7
Financiamiento de Partidos Políticos.....	7
Leyes Referentes a la Conducta de Empleados Públicos.....	7
Acceso a Información Pública.....	8
Mecanismos de Control sobre Decisiones de los Órganos del Poder Ejecutivo.....	8
Mecanismos para Garantizar la Independencia de los Jueces.....	8
Medios de Comunicación.....	8
Elaboración del Presupuesto Nacional.....	9
Iniciativa Legislativa Popular.....	9
TENDENCIAS ANTICORRUPCIÓN.....	9
PARTE II. ANÁLISIS DE LAS IRREGULARIDADES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	11
1. Deficiencia Normativa.....	11
2. Deficiente Información.....	11
3. Deficiente Control.....	11
4. Deficiente Penalización.....	12
5. Deficiente Uso de Recursos Humanos.....	12
6. Deficiencias Organizativas.....	12
PARTE III. ENTREVISTAS.....	13
Currículo Vitae Entrevistados.....	13
Análisis Entrevistas.....	13
Organismos públicos para luchar contra la corrupción.....	13
Eficacia del plan del Gobierno Argentino para combatir la corrupción.....	14
Caminos e impedimentos para una mayor transparencia.....	14
Tendencia de los Gobiernos Argentinos en la lucha contra la corrupción en la última década.....	15
Independencia y Eficacia del Poder Judicial.....	15
Reformas implementadas en el Poder Judicial en la última década.....	16
Representatividad e independencia del Poder Legislativo.....	16
Existencia de competencia por el Poder Político.....	16
Responsabilidad por el monitoreo del financiamiento de las campañas políticas.....	16
Existencia de mecanismos de información sobre el financiamiento de partidos políticos.....	17
Impacto de los Medios de Comunicación en las decisiones políticas.....	17
Información pública en poder de los ciudadanos.....	17
Transparencia al proceso de selección de empleados públicos.....	17
Mecanismos de reclamo de servicios públicos.....	17
Labor desempeñada por la Oficina Anticorrupción.....	18
Labor desempeñada por el Defensor del Pueblo.....	18
CONCLUSIONES.....	19
CARACTERÍSTICAS DEL ESTADO ARGENTINO.....	22
GLOSARIO.....	24
BIBLIOGRAFÍA.....	25

PARTE I. RELEVAMIENTO DEL MARCO NORMATIVO

Se realizó un relevamiento de los organismos de control presentes en la Administración Pública Nacional, Poder Legislativo y Judicial a través de las leyes, decretos y reglamentos que regulan su funcionamiento. Para cada organismo, se presenta: (i) **Ámbito de Funcionamiento**, (ii) **Designación y Remoción de Autoridades**, (ii) **Competencias y Funciones** y (iv) **Obligaciones**. Asimismo se exponen sucintamente las características más relevantes de las leyes referidas a temas de transparencia, acceso a la información y funcionamiento de instituciones ligadas a temas de corrupción.

1. Oficina Anticorrupción

Ámbito de Funcionamiento: 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.

Autoridad: Fiscal de Control Administrativo

Designación: por el Presidente de la Nación a propuesta del ministro de Justicia y Derechos Humanos.

Remoción: por el Presidente de la Nación en caso de mal desempeño de sus funciones.

Competencias y Funciones: (i) Fiscalizar el cumplimiento de los deberes de los agentes y el debido uso de los recursos estatales, (ii) Elaborar políticas estatales contra la corrupción en el sector público nacional.

Obligaciones: Elevar al Ministro de Justicia y Derechos Humanos informes finales de cada investigación que realice y una memoria anual sobre su gestión. Estos informes son públicos y pueden ser consultados personalmente o por Internet.

2. Sindicatura General de la Nación (SIGEN)

Ámbito de Funcionamiento: Depende del Presidente de la Nación.

Competencias y Funciones: (i) Ejerce el control interno de las jurisdicciones, organismos descentralizados y empresas y sociedades del Estado dependientes del Poder Ejecutivo Nacional y (ii) Ejerce control sobre las privatizaciones.

Designación y Remoción de Autoridades: por el Poder Ejecutivo Nacional.

Obligaciones: Debe informar al Presidente de la Nación y a la AGN sobre la gestión de los entes bajo su fiscalización.

3. Unidades de Auditoría Interna

Ámbito de Funcionamiento: Coordinadas técnicamente por la SIGEN y subordinadas jerárquicamente a la autoridad superior de cada organismo.

Competencias y funciones: Ejerce el control interno y posterior de las actividades financieras y administrativas de las entidades del Poder Ejecutivo Nacional.

Obligaciones: Comunicar el contenido de los informes y recomendaciones de cada jurisdicción y entidad al responsable directo y, simultáneamente, a la SIGEN.

4. Procuración del Tesoro de la Nación

Ámbito de Funcionamiento: Depende directamente del Presidente de la Nación.

Competencias y Funciones: (i) Coordinar los servicios jurídicos de la Administración Pública, (ii) Asesorar jurídicamente al Poder Ejecutivo y (iii) Actuar como representante del Estado Nacional en juicio cuando así lo disponga el Poder Ejecutivo.

5. Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP)

Ámbito de Funcionamiento: Ejecución de la política tributaria -a través de la Dirección General Impositiva (DGI)- y aduanera de la Nación – a través de la Administración Nacional de Aduanas.

Designación y Remoción de Autoridades: por el Poder Ejecutivo Nacional.

6. Unidad de Información Financiera

Ámbito de Funcionamiento: Depende del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, Poder Ejecutivo Nacional.

Competencias y Funciones: Analizar, tratar y transmitir información a los efectos de prevenir e impedir el lavado de activos provenientes de -entre otros- los delitos de “*fraude en perjuicio de la administración pública*”, “*cohecho y tráfico de influencias*”, “*malversación de caudales públicos*”, “*exacciones ilegales*” y “*enriquecimiento ilícito de funcionarios y empleados*” en el ámbito de los organismos de la Administración Pública y entidades descentralizadas que ejerzan funciones de control sobre actividades económicas o negocios jurídicos, entre otras.

7. Policía Federal Argentina

Ámbito de funcionamiento: Ministerio del Interior, dependiente del Poder Ejecutivo Nacional.

Designación de autoridades: Previa capacitación o por concurso de admisión y posterior concurso de adaptación y obtención de las aptitudes propias del estado policial.

Remoción: por el Poder Ejecutivo Nacional a solicitud del Jefe de la Policía Federal Argentina para el personal superior y por el Jefe de la Policía Federal Argentina para el personal subalterno y alumnos.

8. Ministerio Público

Ámbito de Funcionamiento: El Ministerio Público es un órgano independiente, con autonomía funcional y autarquía financiera.

Designación de Autoridades: Tanto el Procurador General de la Nación como el Defensor General de la Nación del Ministerio Público de la Defensa son designados por el Poder Ejecutivo Nacional con acuerdo del Senado por dos tercios de sus miembros presentes.

Remoción: El Procurador General de la Nación y el Defensor General de la Nación sólo pueden ser removidos por las causales y mediante el procedimiento establecido en la Constitución Nacional.

Competencias y funciones: Promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad y de los intereses generales de la sociedad y representar y defender el interés público en todas las causas y asuntos que, conforme a la ley, se requiera.

Obligaciones: Elevar un informe anual, por escrito, a la Comisión Bicameral creada por ley, sobre el desempeño de las funciones asignadas al Ministerio Público.

9. Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas

Ámbito de Funcionamiento: Forma parte del Ministerio Público Fiscal.

Competencias y Funciones: Promover la investigación de la conducta administrativa de los agentes integrantes de la administración nacional centralizada y descentralizada, y de las empresas, sociedades y todo otro ente en que el Estado tenga participación.

Obligaciones: Elevar al Procurador General un informe anual sobre la gestión de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas, a su cargo.

10. Auditoría General de la Nación (AGN)

Ámbito de Funcionamiento: La AGN es una entidad con independencia financiera e independencia funcional. El control de las actividades de la AGN está a cargo de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas del Poder Legislativo Nacional.

Competencias y Funciones: (i) Ejerce el control externo posterior de la gestión presupuestaria, económica, financiera, patrimonial y legal; (ii) Dictamina sobre los estados contables financieros de la administración central, organismos descentralizados, empresas y sociedades del Estado y entes reguladores de servicios públicos, Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, y los entes privados adjudicatarios de procesos de

privatización, en cuanto a las obligaciones emergentes de los respectivos contratos y (iii) Realiza el control externo posterior del Congreso Nacional.

Designación de Autoridades: La AGN está dirigida por siete miembros, cada uno designado como Auditor General. Seis de los Auditores Generales son designados por resoluciones de las dos Cámaras del Congreso Nacional. La designación de tres de ellos corresponde a la Cámara de Diputados y la designación de otros tres a la Cámara de Senadores, observando la composición de cada Cámara. El Auditor General restante es designado por resolución conjunta de los Presidentes de las Cámaras de Senadores y Diputados y es el presidente del ente.

Remoción: Los Auditores Generales pueden ser removidos en caso de conducta grave o manifiesto incumplimiento de sus deberes.

Obligaciones: Presentar a la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas un informe de su actuación anualmente.

11. Defensoría del Pueblo

Ámbito de Funcionamiento: Creada en el ámbito del Poder Legislativo. Procede de manera independiente y autónoma, sin recibir instrucciones de otras instituciones.

Designación de Autoridades: El Defensor del Pueblo es elegido por el Congreso de la Nación por un período de cinco años con una posible reelección.

Competencias y funciones: Su misión es la defensa y protección de los derechos humanos y otros derechos, garantías e intereses protegidos por las leyes y la Constitución Nacional, ante hechos, actos u omisiones de la Administración Nacional.

Obligaciones: La Defensoría está obligada a presentar ante ambas Cámaras un informe anual de la labor realizada. Asimismo, debe comunicar el resultado de sus investigaciones al organismo o funcionario implicado y a la AGN.

12. Consejo de la Magistratura

Ámbito de Funcionamiento: Poder Judicial Nacional.

Funcionarios: Compuesto por veinte miembros provenientes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, del Poder Judicial de la Nación, del Congreso Nacional, abogados del Poder Ejecutivo Nacional, un abogado profesor titular y una persona de reconocida trayectoria y/o científico.

Competencias y funciones: (i) Realizar concursos públicos para cubrir los cargos de jueces en todas las instancias inferiores a la Corte Suprema de Justicia de la Nación, y seleccionar a los candidatos, (ii) Promover la remoción de los jueces de instancias inferiores a la Corte ante el jurado de enjuiciamiento, (iii) Ejercer el poder disciplinario y reglamentario para la organización judicial y (iv) Administrar los recursos y ejecutar el presupuesto establecido para el Poder Judicial de la Nación.

13. Jurado de Enjuiciamiento

Ámbito de Funcionamiento: Poder Judicial Nacional.

Funcionarios: Compuesto por nueve miembros, entre ellos, jueces, senadores, diputados y abogados.

Competencias y Funciones: Resolver la remoción de jueces de primera y segunda instancia del Poder Judicial de la Nación.

14. Cámara Nacional Electoral

Ámbito de Funcionamiento: Poder Judicial Nacional.

Competencias y Funciones: Fiscalizar el cumplimiento de las leyes electorales en todo el territorio nacional.

15. Contrataciones Públicas

Publicidad de los Llamados a Licitación Pública: (i) Deben insertarse en el Boletín Oficial; (ii) Deben publicarse avisos por dos días, coincidiendo con la publicación en el Boletín Oficial, en uno de los periódicos de mayor circulación en el país; (iii) Deben enviarse comunicaciones a las asociaciones que nuclean a los productores, fabricantes y comerciantes del rubro; (iv) Pueden cursarse invitaciones a firmas que sean proveedoras habituales del organismo o que, por su importancia, se considere conveniente que conozcan la convocatoria; (v) Son publicados en páginas de Internet, tanto del gobierno como privadas.

Publicidad de Decisiones de Contratación:

- Las contrataciones cuyo monto excede la suma de \$75.000 (Pesos Setenta y Cinco Mil), deben ser publicadas por un día en el Boletín Oficial, una vez formalizadas.
- Todas las contrataciones, cualquiera sea su monto, se deberán difundir en el sitio de Internet de la Oficina Nacional de Contrataciones dependiente de la Subsecretaría de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía

Revisión de decisiones: Se puede impugnar la adjudicación a los cinco días de notificarse a los interesados.

16. Entes Reguladores

Competencias y Funciones: Monitoreo de la prestación de servicios públicos privatizados: (i) tutela de los usuarios, (ii) promoción de la competencia, (iii) defensa del mercado y las libertades económicas de las personas vinculadas a la prestación de los servicios públicos y (iv) justicia y razonabilidad de las tarifas.

Designación y Remoción de Autoridades: por el Poder Ejecutivo Nacional. En la práctica, cada ente posee un régimen diferente de selección y remoción de directores.

17. Financiamiento de Partidos Políticos: Los partidos políticos reciben aportes privados y públicos.

Aportes Privados: No se establecen limitaciones en cuanto al monto de las donaciones que pueden recibir los partidos. Sin embargo, se enumeran los tipos de donaciones que son prohibidas. Entre ellas se encuentran las provenientes de: personas o entidades anónimas, salvo en el caso de las colectas públicas; entidades autárquicas o descentralizadas, nacionales o provinciales; empresas concesionarias de servicios u obras públicas de la Nación, provincias o municipalidades; empresas que exploten juegos de azar; gobiernos o entidades extranjeras; asociaciones sindicales patronales o profesionales y personas que se encontraren en situación de subordinación administrativa o relación de dependencia, cuando hubieren sido impuestas obligatoriamente por sus superiores jerárquicos o empleadores.

Aportes Públicos: El Estado provee financiamiento a los partidos políticos para contribuir al cumplimiento de sus fines institucionales, a través de aportes directos y franquicias, que se encuentran contemplados en el Presupuesto Nacional.

Publicidad del origen y destino de los aportes: La Constitución Nacional determina que los partidos políticos deberán dar publicidad al origen y destino de sus fondos y patrimonio. Asimismo, los estados anuales de las organizaciones partidarias en el distrito y en el orden nacional deberán publicarse en el Boletín Oficial.

Organismos de Control Externo de los Partidos Políticos:

- *Justicia Electoral Nacional:* Resolución de conflictos y control patrimonial.
- *Cámara Nacional Electoral y juzgados de distrito:* Registro de información sobre partidos.
- *Ministerio del Interior:* Tiene facultad de fiscalizar el correcto uso de los aportes estatales.

Proyecto de Ley de Reforma Política: presentado por el Poder Ejecutivo en Octubre de 2000. *Objetivos:* (i) Reformar el sistema de financiamiento de los partidos políticos, (ii) Fijar límites a los gastos y a la duración de las campañas electorales, (iii) Realizar internas abiertas para la selección del candidato a Presidente de la Nación, (iv) Crear un equipo de fiscales para lograr transparencia política y (v) Modernizar los padrones electorales.

18. Leyes referentes a la Conducta de Funcionarios Públicos

Los siguientes delitos son penados por la ley Argentina: *Abuso o incompetencia, Administración infiel, Cohecho, Tráfico de influencias, Ofrecimiento de dádivas, Sobornos transnacionales, Admisión de dádivas, Malversación de caudales públicos, Negociaciones incompatibles con el ejercicio de la función pública, Exacciones ilegales, Enriquecimiento ilícito de funcionarios y empleados, Utilización de informaciones y datos reservados, Encubrimiento, Intimidación, Conflicto de intereses, Nepotismo y Cronismo.*

Registros de obsequios: Los funcionarios públicos no pueden recibir regalos, obsequios o donaciones de cosas, servicios o bienes, con motivo o en ocasión del desempeño de sus funciones. En el caso que los obsequios sean de cortesía o de costumbre diplomática, deberán registrarse e incorporarse al patrimonio del Estado, para ser destinados a fines de salud, acción social y educación o al patrimonio histórico-cultural. No obstante, no todos los organismos públicos en la Argentina cuentan con registros de obsequios de sus funcionarios públicos.

Los funcionarios públicos deben: (i) presentar una declaración jurada patrimonial integral al asumir y cesar en sus cargos, (ii) declarar los cargos y funciones públicas y privadas ejercidas durante el año anterior a la fecha de ingreso y los que desempeñe posteriormente. Asimismo, no deben durante su empleo y hasta un año después de su egreso, efectuar o patrocinar para terceros, trámites o gestiones administrativas, se encuentren o no directamente relacionados a su cargo, ni celebrar contratos con la Administración Pública Nacional, cuando tengan vinculaciones funcionales con la actividad que desempeñe o hubiera desempeñado.

19. Acceso a Información Pública

En la Argentina se ha supuesto, que a los efectos del funcionamiento de las instituciones, sus actos sean de conocimiento de todo el público, por el solo hecho de estar publicados en el Boletín Oficial, el cual depende del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Se publica diariamente y en él aparece toda la legislación y los avisos oficiales, los cuales, una vez publicados, se consideran comunicados y circulados por todo el territorio nacional. De este modo, se reputan auténticos y obligatorios para todas las partes.

No existen normas específicas que regulen el acceso de los ciudadanos o medios de comunicación a documentos públicos. No obstante, en virtud del recurso de amparo, se podría acceder a determinada información siempre que se encuentren presentes los requisitos para que proceda dicho recurso.

Proyecto de Ley de Acceso a la Información: presentado en julio de 2000 por un Diputado Nacional. *Objetivos:* Reglamentar el derecho de acceso a la información y la obligación de la administración central y descentralizada de los poderes del Estado de hacer pública la información que obre en su poder o bajo su control o que haya sido producida por o para dicha administración.

20. Mecanismos de control sobre decisiones de los órganos del Poder Ejecutivo

Los particulares tienen la facultad de pedir la revisión de las decisiones emitidas por órganos del Ejecutivo a través de recursos que intenten obtener del órgano emisor del acto, su superior jerárquico u órgano que ejerce el control de tutela, la revocación, modificación o saneamiento del acto impugnado. Los actos emitidos por el Ejecutivo deben poder sujetarse a un control jurídico posterior suficiente, es decir debe existir una revisión de las acciones del Poder Ejecutivo por el Poder Judicial.

21. Mecanismos para garantizar la independencia de los jueces

Para asegurar la independencia de los jueces y evitar que sus decisiones se vean influenciadas por cuestiones políticas:

- Los jueces de la Corte Suprema y de los tribunales inferiores de la Nación, no podrán ser removidos de su cargo mientras dure su buena conducta.
- La remuneración fijada por la ley no podrá ser disminuida mientras dure su desempeño en la función judicial.
- La Corte Suprema de Justicia de la Nación dicta su reglamento interior y nombra sus empleados.

- El Concejo de la Magistratura tendrá a su cargo la selección de los magistrados y la administración del Poder Judicial.
- Los jueces pertenecientes a la Corte Suprema de Justicia de la Nación son designados por el Presidente de la Nación con acuerdo del Senado, por voto de 2/3 (dos tercios) de los miembros presentes con quórum y son removidos por juicio político acordado por dos tercios del Senado.
- El Presidente de la Nación, en ningún caso, podrá ejercer funciones judiciales.

22. Medios de Comunicación

Prensa: Todos los habitantes Argentinos gozan del derecho de publicar sus ideas por prensa sin censura previa. El Congreso Nacional no puede dictar leyes que restrinjan la libertad de imprenta o establezcan sobre ella jurisdicción federal. Sin embargo, no existen leyes o normas específicas que regulen la prensa. Tampoco hay tribunales judiciales con facultades específicas para la resolución de asuntos concernientes a la libertad de prensa.

Otorgamiento de Licencias: Las licencias para la prestación del servicio de radiodifusión por particulares son adjudicadas por el Poder Ejecutivo Nacional, mediante concurso público, substanciado por el Comité Federal de Radiodifusión. Asimismo, el Comité Federal de Radiodifusión puede mediante adjudicaciones directas, otorgar licencias en el caso de los servicios complementarios de radiodifusión.

Propiedad de los Medios de Comunicación: No existe ninguna ley que regule la propiedad de los medios de comunicación.

23. Elaboración del Presupuesto Nacional

El Poder Ejecutivo Nacional debe presentar el proyecto de ley de presupuesto general a la Cámara de Diputados de la Nación para su aprobación, antes del 15 de septiembre de cada año, acompañando los objetivos propuestos y las explicaciones de la metodología utilizada para la estimación de los recursos y gastos y toda otra información necesaria.

24. Iniciativa Legislativa Popular

Existen mecanismos legales para que los ciudadanos presenten proyectos de ley en la Cámara de Diputados para su tratamiento en un período máximo de doce meses. Sin embargo, la práctica de lobby no está regulada por ley en la Argentina. El Ministerio de Justicia esta trabajando en un anteproyecto de Ley de "Lobby" con el objetivo de crear: (i) un registro único de lobbistas y (ii) regular la actividad de los privados que busquen imponer su influencia en la órbita del Estado.

TENDENCIAS ANTICORRUPCIÓN

A continuación se presentan cronológicamente las innovaciones más destacadas en la última década en la órbita del Estado, en pos de un mayor control y transparencia en el funcionamiento de la administración pública:

1992

- **Procuración del Tesoro de la Nación:** Ley de la Procuración del Tesoro de la Nación 24.667
- **Auditoría General de la Nación (AGN):** Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control 24.156
- **Sindicatura General de la Nación (SIGEN):** Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control 24.156
- **Unidades de Auditoría Interna:** Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de control 24.156

1993

- **Defensor del Pueblo:** Ley de Defensor del Pueblo 24.284

1997

- **Convención Interamericana contra la Corrupción:** Ratificada por la Ley de Doble Imposición/ Evasión Fiscal 24.759

➤ *Promover y fortalecer el desarrollo de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción.*

➤ *Promover, facilitar y regular la cooperación entre los Estados que participaron de la convención, a fin de asegurar la eficacia de las medidas y acciones para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas y los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio.*

1998

- **Consejo de la Magistratura:** Ley del Consejo de la Magistratura 24.937
- **Jurado de Enjuiciamiento:** Ley del Consejo de la Magistratura 24.937

1999

- **Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública 25.188**

➤ *Establecer los deberes, prohibiciones e incompatibilidades aplicables a todas las personas que se desempeñen en la función pública.*

➤ *Obligar a los funcionarios públicos a presentar una declaración jurada integral y mantenerla actualizada.*

- **Ley de Empleo Público 25.164**

➤ *Incorporar los principios de transparencia, publicidad y mérito en los procedimientos de selección y promoción a la administración pública.*

- **Oficina Anticorrupción:** Creada por el Decreto 102/1999

2001

- **Ley de Lavado de Dinero Reglamentada por Decreto 169/2001**

➤ *Prevenir y enfrentar el delito de lavado de dinero desde una perspectiva realista.*

- **Unidad de Información Financiera:** Regulada por la Ley de Modificación/ Lavado de Activo de Origen Delictivo 25.246 del 2000. Reglamentado por Decreto 169/2001 de febrero de 2001.

PARTE II. ANÁLISIS DE LAS IRREGULARIDADES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

A partir de un estudio exploratorio realizado por la OAC sobre irregularidades en la Administración Pública se detectaron, recurrentemente, los siguientes tipos de deficiencias en el funcionamiento de los sistemas de contratación, de control y en el uso de los recursos humanos¹:

1. DEFICIENCIA NORMATIVA

- **Cumplimiento formal:** Se cumple la normativa vigente pero solamente en términos formales y no funcionales. Los códigos informales se combinan con los formales creando un marco en donde rigen los criterios personales o políticos (ej: adjudicaciones directas omitiendo exigencias legales y uso de concursos formales para legitimar el nombramiento de personal previamente elegido por motivos políticos o personales).
 - **Contrataciones:**
- **Confección de pliegos de licitaciones:** No existen modelos, normas detalladas ni manuales de procedimiento para la confección de pliegos. Esta situación otorga excesiva discreción a los funcionarios dando lugar al abuso.
- **Falta de normas de control:** Existen normas que limitan la intervención de auditorías en ciertas áreas como organismos descentralizados, organismos privados que mantienen convenios de cooperación internacional y organismos que reciben financiamiento internacional.
- **Incentivos:** Existen mecanismos legales para obviar los procedimientos de los procesos licitatorios, abriendo oportunidades para la búsqueda de fines políticos o personales. Formación de carteles de proveedores que monopolizan la venta de ciertos bienes, limitando el ingreso de competidores y afectando el precio final de compra.
 - **Recursos Humanos:**
- **Falta de normativa que restrinja la contratación de personal:** Se utiliza el personal contratado para la prestación de servicios en otras áreas y para fines políticos.
- **Deficiencia de indicadores de evaluación:** Aún cuando existen mecanismos de evaluación de desempeño, se utilizan criterios informales o artificiales para la evaluación. Esta situación lleva a la perpetuación de desempeño de baja calidad (ej: se utiliza un sistema rotativo en el cual se asigna el puntaje máximo a una muestra de empleados buenos de un área un año y a otros el año siguiente).
- **Rigidez de la normativa de personal:** El marco normativo es percibido como un obstáculo y no como una herramienta de gestión para la ágil utilización del personal.

2. DEFICIENTE INFORMACIÓN

- **Contrataciones:**
- **Deficiente Descripción de Pliegos:** Las especificaciones difundidas en los pliegos son insuficientes y vagas. Esto afecta la evaluación de las propuestas.
- **Ausencia de Bases de Datos:** Por la falta de informatización, no existen registros de proveedores del Estado ni de licitaciones anteriores con información sobre incumplimientos ni participaciones irregulares. Esto lleva a la renovación automática de las habilitaciones de los proveedores sin verificación previa.
 - **Recursos Humanos:**
- **Ausencia de Información sobre Personal:** No existen legajos personales, listados del personal contratado o documentación que permitiría un control básico. Esto lleva a una sobredimensión del personal.

¹ Oficina Anticorrupción, (1999), Estudio Exploratorio sobre Transparencia en la Administración Pública Nacional 1998 – 1999.

3. DEFICIENTE CONTROL

- **Interferencia política:** Tanto los órganos de control como los mecanismos de control están sujetos a presiones políticas (ej: uso de despidos o amenazas de despidos, amenazas y robo de información de computadoras), y a presiones gremiales (ej: los gremios pueden negociar la designación de cargos, el nivel salarial y la aplicación de sanciones con las autoridades políticas).
- **Deficiencia de los órganos de control:** Ausencia de controles cruzados, reflejada tanto en las Unidades de Auditoría Interna como en la SIGEN, las cuales revelan falta de independencia y connivencia entre los sistemas de control y el poder político, que afectan tanto su efectividad como su eficiencia. Las Unidades de Auditoría Interna poseen poco personal para auditar efectivamente todas las áreas necesarias y están sujetas a presiones políticas; existen áreas que no han sido auditadas en varios años. La SIGEN es percibida como formalista y apartada de la realidad.
- **Ausencia de Mecanismos de Control:** No existen sistemas de evaluación de desempeño de personal ni de cumplimiento de contrato. El funcionario que impulsa la contratación tiene total responsabilidad por la determinación del nivel salarial, tiempo de empleo, desempeño y cumplimiento del contratado.
- **Formalismo:** No se realizan mediciones de impacto, costos o eficacia al concluir proyectos. Solo se realizan evaluaciones formales.

4. DEFICIENTE PENALIZACIÓN

Baja Penalización: El bajo índice de aplicación de sanciones, crea un ambiente de bajo riesgo, operando como incentivo para la comisión de irregularidades.

5. DEFICIENTE USO DE RECURSOS HUMANOS

Falta de formación: El personal a cargo del otorgamiento de adjudicaciones dispone de los conocimientos formales pero no de la información suficiente para la evaluación de la oportunidad y conveniencia de las ofertas.

Cientelismo Político: Los criterios que guían la contratación de personal incluyen, principalmente, relaciones de parentesco, amistad y política. Se fijan niveles salariales sin respetar las escalas de compensación del personal contratado.

6. DEFICIENCIAS ORGANIZATIVAS

Falta de Coordinación: Funcionamiento de la administración pública como compartimentos estancos. Dicha separación entre funcionarios técnico–administrativos y funcionarios políticos crea oportunidades para la ocurrencia de irregularidades.

Deficiente Planificación: No se utilizan estudios técnicos para la determinación de la cantidad y calidad de bienes requeridos.

PARTE III. ENTREVISTAS

A fin de analizar el funcionamiento de las instituciones y organismos de control y comparar su adecuación con el marco normativo vigente, se realizaron entrevistas a doce profesionales vinculados a temas de corrupción. Se buscó identificar organismos exitosos, tendencias e impedimentos en la lucha contra la corrupción a través del conocimiento de estos expertos. Las entrevistas fueron realizadas en condición de confidencialidad. A continuación presentamos un breve Currículo de cada entrevistado y el análisis de las mismas.

Currículo Vitae Entrevistados

1. **Dr. Carlos Acuña: Director** del Proyecto de Maestría en Administración y Políticas Públicas, Universidad de San Andrés, Argentina; **Profesor Titular**, Universidad de San Andrés, Argentina.
2. **Dr. Domingo Cavallo: Diputado Nacional**, Acción por la República; **Ex Ministro de Economía Nacional**, 1991 – 1996.
3. **Franco Cavaglia: Diputado Nacional**, Acción por la República
4. **Martín Dinatale: Periodista acreditado en el Congreso Nacional**, Diario La Nación; **Docente**.
5. **Carlos Manuel Garrido: Director de Investigaciones**, Oficina Anticorrupción; **Secretario de Cámara y de Primera Instancia** en la Sala I de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal de la Capital Federal, 1993-1999.
6. **Marcelo Leiras: Lecturer**, Universidad de San Andrés, Argentina; **Ph.D. Candidate** en Política Comparada Latinoamericana y Teoría Política Formal, Universidad de Notre Dame, Estados Unidos.
7. **Carlos March: Director Ejecutivo**, Fundación Poder Ciudadano; **Responsable** de www.infocívica.org.
8. **José Massoni: Fiscal de Control Administrativo**, Oficina Anticorrupción, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; **Abogado**, Universidad Nacional de Buenos, Argentina.
9. **Eduardo Mondino: Defensor del Pueblo de la Nación; Profesor Titular**, Colegio Universitario de Periodismo de Córdoba, Argentina.
10. **Leila Mooney Sirotinsky: Directora de Programas**, Asociación Conciencia; **Asesora**, Foro del Sector Social.
11. **Tomás Ojea Quintana: Asesor de Gabinete**, Subsecretaría de Derechos Humanos.
12. **Axel Radics: Coordinador**, Programa de Transparencia de la Subsecretaría de la Gestión Pública.

ANÁLISIS ENTREVISTAS

Se realizaron preguntas tendientes a evaluar, en la práctica, el funcionamiento de los mecanismos destinados al control de los actos de gobierno y para identificar los organismos, obstáculos y tendencias más relevantes en la lucha contra la corrupción. A continuación se presenta el cuestionario utilizado para la realización de las entrevistas:

Preguntas Generales

¿Qué organismo público considera que es, actualmente, el más exitoso promoviendo la lucha contra la corrupción? ¿Por qué?

¿Considera que el Gobierno Argentino está implementado un plan eficaz para combatir la corrupción? ¿Está cumpliendo con su propio cronograma?

¿Dónde considera que debería ponerse mayor énfasis a fin de asegurar una mayor transparencia en el funcionamiento del Estado Argentino? ¿Cuál es, en su opinión, el mayor impedimento?

¿Cuál considera que ha sido la tendencia de los Gobiernos argentinos en la lucha contra la corrupción en la última década?

Poder Judicial

- ¿Considera que el Poder Judicial es independiente de los demás poderes? ¿Por qué?
- ¿Cree que las reformas implementadas en los últimos años (Consejo de la Magistratura, Jurado de enjuiciamiento) han contribuido a una justicia más transparente? ¿Por qué?
- ¿Considera que el Poder Judicial investiga y persigue casos de corrupción eficientemente?

Poder Legislativo

- ¿Qué mecanismos posee la sociedad para que la actividad legislativa de sus representantes sea consistente con su plataforma política?
- ¿Considera creíbles los mecanismos existentes para garantizar y/o fiscalizar la independencia de los miembros del Poder Legislativo?

Partidos Políticos

- ¿En qué medida considera que existe verdadera competencia por el poder político?
- ¿Quién debería ser, en su opinión, responsable por el monitoreo de la obtención de fondos para las campañas políticas?
- ¿Cree que existen mecanismos suficientes en poder de los ciudadanos para que éstos tomen conocimiento del modo de financiamiento de los partidos políticos?

Medios de Comunicación

- ¿Qué impacto considera que tiene la información revelada por los medios de comunicación en las decisiones del Estado?

Información Pública

- ¿Cómo mejoraría el acceso a información pública por parte de los ciudadanos?

Empleo Público

En la Argentina existe un régimen para la contratación del empleo público que establece, entre otras cosas, la realización de concursos públicos:

- ¿En qué medida funciona el sistema basado en el mérito para la contratación de empleados de la administración pública?
- ¿De qué manera podría otorgarse mayor transparencia al proceso de selección de empleados públicos?
- ¿En qué medida deberían rendir cuentas de sus acciones los empleados públicos?
- ¿Cómo mejoraría el mecanismo de reclamo por parte de los ciudadanos a fin de obtener mejores servicios públicos?

Defensor del Pueblo

- ¿Qué impedimentos encuentra el Defensor del Pueblo para realizar su función?
- ¿Cuántos de los reclamos realizados por ciudadanos obtienen respuestas satisfactorias?
- ¿Qué impacto tienen las recomendaciones realizadas por el Defensor del Pueblo en las decisiones del Poder Ejecutivo Nacional?

Oficina Anticorrupción

- ¿Por qué se reemplazó a la Oficina de Ética Pública por la Oficina Anticorrupción? ¿Que justifica este cambio?

¿Qué tipo de quejas se presentan por parte de los ciudadanos ante la Oficina Anticorrupción?
¿Existe un control exhaustivo que asegure la veracidad de las declaraciones juradas de aquellos que tienen la obligación de prestarlas?
¿Considera que el gobierno está implementado un plan eficaz para combatir la corrupción? ¿Está cumpliendo con su propio cronograma? ¿Qué impedimentos encuentra?

Cuáles son los organismos públicos más eficientes en la lucha contra la corrupción

- Cuatro entrevistados mencionaron que ningún organismo se destaca o es eficiente en la lucha contra la corrupción. Se mencionó que se investigan casos pero no la corrupción sistemática, que no hay intentos por parte del Gobierno para llevar adelante investigaciones y que salvo la DGI, ningún otro organismo ha presentado pruebas que permitan castigar los hechos de corrupción.
- Dos entrevistados mencionaron que existen informes de muy alto nivel en la Auditoría General de la Nación. Sin embargo se identificaron dos problemas; en primer lugar, la falta de publicidad del contenido de los informes, en segundo lugar, la falta de impacto debido al filtro político.
- Dos entrevistados destacaron que el organismo más exitoso en la lucha contra la corrupción es la Oficina Anticorrupción por estar comprometida y capacitada para tratar específicamente estos temas. Se sostuvo que fue creada recientemente y por lo tanto, provee expectativas de cambio. Con respecto a sus limitaciones, se mencionó que sus actividades de control abarcan únicamente al Poder Ejecutivo Nacional, dejando de lado otros ámbitos como el Poder Legislativo o las provincias.
- Dos entrevistados destacaron que, por más que no se especialice en casos de corrupción, el Defensor del Pueblo cumple una función importante en el relevamiento de lo que está pasando por medio de la detección de casos.
- La Sindicatura General de la Nación (SIGEN), fue vista por dos entrevistados como el organismo más eficiente, porque trabaja bien y elabora informes sustanciosos y con detalles técnicos. Por otra parte, fue vista por un entrevistado como con poca presencia y siendo cuestionada, en ocasiones, por el mismo Poder Ejecutivo.
- Un entrevistado destacó que el organismo más exitoso es la DGI al haber detectado operaciones de facturación falsas y transferencias bancarias, que permitieron descubrir actos de corrupción con pruebas.
- Un entrevistado sostuvo que el Congreso Nacional no cumple el papel que debería cumplir, ya que al no tener buenos equipos técnicos su nivel de eficiencia para ejercer control es pobre. Asimismo, se mencionó que aunque tiene los recursos necesarios, no tiene los incentivos ya que sólo el 18% de los legisladores son reelectos para un segundo período, careciendo de incentivos para realizar reformas estructurales a mediano o largo plazo.
- Un entrevistado destacó que el Poder Judicial es un poder que responde a lineamientos hegemónicos del Gobierno, cuya independencia esta debilitada y que reduce los esfuerzos de investigación de casos de corrupción ocultando información.
- Se mencionó también la labor realizada por las Unidades de Auditoría Interna.

Eficacia del plan del Gobierno Argentino para combatir la corrupción

- Once de los doce entrevistados que contestaron esta pregunta respondieron que el Gobierno Argentino no tiene un plan para combatir la corrupción. Asimismo, manifestaron:
 - Aunque el Gobierno no tenga un plan, hay otros organismos que tienen planes para combatir la corrupción.
 - Se considera prioritario el crecimiento económico y éste se concibe como separado de la estrategia anticorrupción.
 - Se ve a las estrategias anticorrupción como estrategias que complican la gobernabilidad para establecer pactos eficientes y eficaces con la oposición.
 - Las medidas gubernamentales son aisladas e inconexas entre sí y responden a demandas mediáticas, exigencias de los medios de comunicación y a presiones internacionales, con la intención de aparentar que se está luchando contra la corrupción.
 - No existe una política criminológica ni una estrategia de estudio. Las respuestas se dan a síntomas puntuales de hechos específicos y no a las causas que los generan.

- No hay una estrategia por la cual los organismos puedan detectar si son eficaces o no.
- Se manifestó que a pesar de la existencia de un mecanismo de denuncias ante la Oficina Anticorrupción, hace falta prevención y promoción de valores.
- Por otra parte, se destacó que la Oficina Anticorrupción constituía el principal organismo para combatir la corrupción y que en un marco de restricciones fuerte, esta haciendo lo que puede.

Cómo asegurar una mayor transparencia en el funcionamiento del Estado Argentino y cuáles son los mayores impedimentos

- Cuatro entrevistados consideraron que debería ponerse mayor énfasis en los procesos de contratación y licitación con el Estado. Dijeron que deberían limitarse y simplificarse los instrumentos de contratación para permitir que el Estado actúe más rápida y eficientemente logrando mejores plazos de pago y ahorrando dinero. Se manifestó que, a causa de la lentitud de los mecanismos de contratación existe el riesgo de no pago por parte del Estado, y en consecuencia, existe un sobreprecio de los servicios a contratarse. Asimismo, se declaró que los mecanismos de licitación no son transparentes.
- Tres entrevistados mencionaron la necesidad de diseñar herramientas de transparencia preventiva que garanticen acceso a la información pública, participación y monitoreo, por parte de la sociedad civil.
- Dos entrevistados mencionaron la necesidad de transformar y reorganizar las instituciones públicas a fin de: (i) hacer cumplir las leyes (law enforcement) y (ii) priorizar la lucha contra la corrupción sobre otros temas.
- Un entrevistado destacó la importancia de poseer un Poder Judicial autónomo y eficiente con capacidad de hacer cumplir las leyes y sancionar por incumplimiento.
- También se mencionó la necesidad de lograr cambios en las prácticas administrativas y políticas del país poniéndole fin a los poderes corporativos, mejorar la representación política y el marco legal, implementar políticas de descentralización, cambiar la mentalidad de la gente, lograr compromiso político y concretar la formación de la Comisión Nacional de Ética Pública, creada por ley hace dos años, para controlar la conducta de los funcionarios.
- Los impedimentos mencionados fueron: falta de voluntad política y privada (intereses políticos y presiones de grupos económicos) y la burocracia.

Tendencia de los Gobiernos Argentinos en la lucha contra la corrupción en la última década

Siete de los entrevistados manifestaron que la relación política – negocios no se vio modificada en la última década. De este modo, se destacó que hacer negocios en la Argentina continúa implicando, a pesar de las privatizaciones, un vínculo muy estrecho con el Estado.

- Entre ellos, dos entrevistados manifestaron que existe una tendencia en el Gobierno a obstaculizar el esclarecimiento de los hechos de corrupción, reflejado en la cooptación del Poder Judicial a los intereses del Poder Ejecutivo y en la construcción, mantenimiento, acumulación y manipulación de poder bajo el amparo del poder político.
- También se sostuvo que los intentos de lucha contra la corrupción han sido tendencias aisladas sin una política de estado, que han sido vistos en términos electoralistas y que los procesos políticos han sido pobres.
- Tres entrevistados manifestaron que la tendencia del actual gobierno es fortalecer la lucha contra la corrupción. Asimismo, se destacó la celebración del Tratado de la Convención Interamericana contra la Corrupción en el anterior gobierno.
- Un entrevistado sostuvo que existe mayor conciencia sobre el impacto de la corrupción en los mercados. Sin embargo, manifestó que subsisten problemas de acción colectiva ya que no existen incentivos para la modificación de conductas.

- Un entrevistado mencionó a la Oficina Anticorrupción como un primer paso en la lucha contra la corrupción, aclarando que para lograr efectividad debe haber un cambio en todas las instituciones.
- Un entrevistado sostuvo que hubo una disminución de la corrupción desde 1991 hasta 1996 debido a reformas institucionales que generaron mayor transparencia en las empresas públicas. Sin embargo, a partir de 1996 se interrumpió el proceso de desregulación, descontinuándose la lucha contra la corrupción.

Independencia y Eficiencia del Poder Judicial

- Ningún entrevistado respondió que el Poder Judicial es independiente.
- Se identificaron los siguientes motivos: (i) falta de transparencia en la selección de jueces y (ii) dependencia del Poder Judicial al Poder Ejecutivo.
- La mayoría de los entrevistados respondió que el Poder Judicial no es eficiente en la persecución de casos de corrupción. Se sostuvo que no es eficiente ni siquiera cuando tiene pruebas. Asimismo, se manifestó que es eficiente cuando se le da la directiva que persiga a alguien, sumiéndose en la inacción e impunidad cuando los acusados son protegidos por el poder político.
- Se destacó la existencia de jueces con intenciones reales de investigar y el impacto negativo que tienen las presiones políticas y económicas al obstruir dichas investigaciones.

Reformas implementadas en el Poder Judicial en la última década

- Todos los entrevistados acordaron que las reformas implementadas en la última década en el Poder Judicial contribuyeron a una justicia más transparente. Sin embargo, se manifestó que dicha contribución fue menor que lo esperado, que el progreso es tímido y que aunque brindaron mayor transparencia, esta no parece ser suficiente. Por otro lado, se destacó el riesgo de darle uso político a estas innovaciones al punto de comprometer su éxito.

Credibilidad de los mecanismos en manos de la Sociedad Civil para garantizar la representatividad e independencia de los miembros del Poder Legislativo Nacional

- La mayoría de los entrevistados respondió que en la práctica no existen mecanismos para evaluar la consistencia de los legisladores con su plataforma electoral.
- La mayoría de los entrevistados sostuvo que, salvo las elecciones, no existen en la práctica mecanismos para evaluar la independencia de los legisladores.
- Se manifestó la existencia de “lobby” hacia los diputados.
- Se mencionó que la Ley Nacional de Ética Pública ofrece mecanismos para fiscalizar la conducta de los legisladores, pero que estos no se han llevado a la práctica.
- Se sugirió la necesidad de reducir el número de comisiones legislativas para que los legisladores puedan efectivamente cumplir con su trabajo y la necesidad de dar publicidad a las declaraciones juradas de los funcionarios.

Existencia de competencia por el Poder Político

- En cuanto a la alternancia en el poder, la mayoría de los entrevistados sostuvo que existe verdadera competencia política, tanto a nivel nacional como provincial. En este sentido, se sostuvo que la mayor competencia se da en el Poder Legislativo, ya que éste actúa como un trampolín para ocupar cargos políticos.
- También se sostuvo que el sistema político Argentino, desde 1880 hasta ahora, es bipartidista y que en consecuencia, es difícil romper con esa estructura política. Los partidos mayoritarios no tienen necesidad de plantear reformas profundas ni de comunicar su plataforma electoral para acceder o mantenerse en el poder.

- Un entrevistado manifestó que existe competencia desleal entre los partidos, ya que el partido gobernante utiliza su poder para el financiamiento de campañas políticas y la creación de clientelas políticas. En este sentido, los partidos nuevos tienen desventajas por el enorme costo que han adquirido las campañas políticas en la Argentina.
- Finalmente, se mencionó la existencia de acuerdos partidarios y el escaso margen de los partidos gobernantes para implementar políticas.

Responsabilidad por el monitoreo del financiamiento de las campañas políticas

- Cuatro entrevistados sostuvieron que debería ser el Estado mismo, ya sea por medio de la Justicia Electoral, el Poder Legislativo o una comisión tripartita entre los tres poderes, quien controle dicho financiamiento.
- Dos entrevistados consideraron la conveniencia del monitoreo externo en manos de ONGs para otorgar mayor confiabilidad y credibilidad frente a la sociedad. Sin embargo, se mencionó el riesgo de captura de las ONGs a presiones políticas.
- Un entrevistado sostuvo que el monitoreo del financiamiento de los partidos políticos solamente sería eficiente si existiese la obligación de publicar e informar.
- Un entrevistado mencionó la necesidad de control por parte de la sociedad civil y los mismos partidos políticos.
- Finalmente, un entrevistado mencionó el significativo atraso de la legislación de partidos políticos y campañas electorales en la Argentina y la urgente necesidad de una reforma legislativa.

Existencia de mecanismos de información sobre el financiamiento de partidos políticos

- La mayoría de los entrevistados coincidió en que no existen mecanismos para que la sociedad civil tome conocimiento del modo de financiamiento de los partidos políticos.
- Se mencionó que su publicación por Internet es insuficiente, ya que no todo el mundo tiene acceso a este medio.

Impacto de los medios de comunicación en las decisiones políticas

- La mayoría de los entrevistados coincidió en el alto impacto que tienen los medios de comunicación en las decisiones políticas.
- La mayoría de los entrevistados manifestó que los medios contribuyen a instalar temas en la agenda pública ya que los políticos construyen su agenda en función del impacto de la información en los medios.
- Se manifestó que en consideración de la dependencia del Poder Judicial al Poder Ejecutivo, la sociedad tiende a confiar más en los medios que en el Poder Judicial en la denuncia de delitos.
- Sin embargo, se mencionó que el impacto de los medios es mayormente de forma, sin causar un verdadero efecto en el contenido de las políticas.
- Se sostuvo que los medios hacen política al apoyar cuestiones que los benefician de alguna forma.
- Se destacó la falta de mecanismos para evaluar la mala calidad de información provista por los medios.

Cómo mejorar la información pública en poder de los ciudadanos

- Tres entrevistados mencionaron el uso de Internet como medio para mejorar el acceso a la información pública. Sin embargo, se destacó que Internet sería eficiente únicamente si: (i) todos los organismos tuviesen el deber de informar por este medio y (ii) todo el mundo tuviese acceso a dicho medio.
- Dos entrevistados sostuvieron la necesidad de dictar normas que otorguen acceso a la información pública donde: (i) se fijan sanciones a quienes no cumplan con la obligación de informar y (ii) se otorguen herramientas a la sociedad civil para monitorear el cumplimiento de la ley.

- Se mencionó el deficiente alcance de los medios de difusión utilizados por el Estado: (i) el Boletín Oficial no llega a todo el territorio nacional y (ii) el Diario de Sesiones del Congreso no se publica con regularidad.
- Los impedimentos al acceso a la información pública fueron identificados como: (i) burocratización y (ii) falta de voluntad de los organismos públicos para otorgar participación a la sociedad.

Cómo otorgar mayor transparencia al proceso de selección de empleados públicos

- La mayoría de los entrevistados coincidió en que no se implementan los mecanismos existentes para la selección y proyección de empleados públicos, lo cual contribuye a la falta de idoneidad de los mismos.
- Se destacó la ausencia de mecanismos de evaluación de desempeño, y la consecuente falta de incentivos de los funcionarios públicos hacia la eficiencia.
- Se manifestó que debería darse mayor publicidad tanto a la conducta de los funcionarios como a la penalización de sus acciones.
- Se mencionó la falta de conocimiento de la sociedad civil en relación a los mecanismos de selección y la correlativa necesidad de fortalecer su capacidad de monitoreo.

Mecanismos de reclamo existentes en mano de los ciudadanos a fin de obtener mejores servicios públicos

- La mayoría de los entrevistados mencionó la necesidad de otorgar mayor acceso a los Entes Reguladores por parte de los ciudadanos.
- Se destacó la dependencia de las autoridades de los Entes al Poder Ejecutivo en cuanto a su selección y remoción.
- Se mencionó la permeabilidad de los Entes a los intereses corporativos y a casos de corrupción.
- Se destacó el débil control que ejerce el gobierno sobre las empresas privadas que prestan servicios públicos.
- Se mencionó la necesidad de otorgar mayor información al público acerca de los prestadores de servicios y de mejorar las leyes de derechos al consumidor.

Labor desempeñada por la Oficina Anticorrupción

- *Reemplazo de la Oficina Nacional de Ética Pública (ONEP) por la Oficina Anticorrupción (OAC):* La OAC abarca más competencias que la ONEP, entre ellas, recibe denuncias, efectúa programas de prevención contra la corrupción, realiza propuestas de reforma institucional y legislativa y tiene la facultad de querellar. Los objetivos de la Oficina de Ética Pública fueron la redacción de un Código de Ética de la Función Pública y la recopilación de declaraciones juradas de los funcionarios públicos.
- *Quejas que recibe la OAC:* La mayoría de las quejas que recibe la OAC son relacionadas a la contratación de servicios, favoritismo en la elección de proveedores, licenciatarios y en la contratación de servicios por parte del Estado, subprestación de servicios, entrega irregular de bienes del Estado, períodos de retorno y sobreprecios.
- *Revisión de las declaraciones juradas de los funcionarios públicos:* La revisión de las declaraciones juradas se realiza al azar y las pertenecientes a los funcionarios de alto rango se realiza con mayor detenimiento. A partir de la informatización de las declaraciones juradas llevada a cabo por la OAC, el proceso de revisión se facilitará.

Labor desempeñada por el Defensor del Pueblo

- *Impedimentos:* No existen impedimentos funcionales para la gestión de la Defensoría, ni inferencias por parte del Poder Ejecutivo. El mayor impedimento es la falta de conocimiento de los organismos públicos sobre el rol del Defensor del Pueblo, dificultando su accionar.

CONCLUSIONES

Del análisis del marco normativo, la información recabada de la OAC y las entrevistas se identificaron numerosos impedimentos para reducir las oportunidades de realizar actos de corrupción, que a la vez, operan como incentivo para la discrecionalidad de los funcionarios públicos y la falta de transparencia en la gestión de los organismos públicos. Estos obstáculos se pueden caracterizar como: (i) deficiencias normativas, (ii) de control, (iii) de información, (iv) de penalización, (v) de organización de la administración pública y (vi) de utilización de los recursos humanos.

En primer lugar, se destaca la deficiencia del marco normativo que no establece un sistema de premios y castigos que incentive un alto nivel de rendimiento y eficiencia en el empleo público. Asimismo, permite cumplir formalmente con el contenido de la ley, satisfaciendo, alternativamente, fines personales o políticos. Por otro lado, se revela el atraso del marco normativo vigente en lo relativo al financiamiento de partidos políticos, acceso a información pública y prácticas de “Lobby”. Finalmente, se destaca la falta de operatividad de los requerimientos impuestos en las normas, tal como se refleja en la ausencia de registros de obsequios de funcionarios públicos o en la inexistencia de la Comisión Nacional de Ética Pública, ambos exigidos por la Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública 25.188 de 1998.

En segundo lugar, sobresale la debilidad de algunos órganos de control (OAC, SIGEN), quienes dependen jerárquicamente –en cuanto a la designación y remoción de autoridades- de las autoridades sujetas a su control. De este modo, se crean oportunidades para el ejercicio de presión política, restringiéndose la capacidad de ejercer controles rigurosos y difundir los resultados de las investigaciones. De la misma forma, se evidencia la ausencia de mecanismos de control que contemplen evaluaciones sustantivas de las gestiones, del cumplimiento o la conveniencia de los contratos, o del desempeño de los funcionarios públicos. Asimismo, la ausencia de controles se ve incrementada por el insuficiente desempeño del Poder Judicial en cuanto a la ejecución de leyes y la imposición de sanciones, originada en la burocracia del mismo sistema judicial y en la dependencia de algunos de sus miembros al Poder Ejecutivo.

En tercer lugar, la debilidad de los órganos encargados de controlar el cumplimiento y ejecución de leyes –y el consecuente bajo riesgo de ser sancionado por la comisión de hechos irregulares- sumado a la falta de mecanismos para la producción y difusión de información relativa al desempeño y gestión de funcionarios y organismos públicos, dificulta significativamente las posibilidades de control por parte de la sociedad civil y opera como un sistema de protección para la comisión de dichas irregularidades.

En cuarto lugar, la falta de planificación y la falta de coordinación entre organismos públicos impide darle un uso eficiente a la información adquirida por cada organismo y limita el ejercicio de controles racionales de recursos, tanto financieros como humanos. Esto se ve reflejado en la ausencia de bases de datos, tanto de proveedores del Estado, como de contrataciones de servicios y de personal.

Específicamente, existen inconvenientes en el diseño de algunos de los organismos de control. En este sentido, vale destacar el caso de la OAC -no obstante su mencionada potencial vulnerabilidad al Poder Ejecutivo, en cuanto a los poderes de designación y remoción que éste tiene- cuyo ámbito de aplicación, fue limitado exclusivamente a la administración pública nacional, excluyendo de la órbita de su control a los gobiernos provinciales y municipales.

Por otra parte, la burocracia de la administración pública y especialmente, la percibida falta de voluntad política para producir reformas institucionales integrales y políticas de prevención y promoción de valores, contribuye a perpetuar la existencia de códigos informales que incentivan la ineficiencia y la irregularidad

como regla general. De este modo, cabe destacar las conclusiones derivadas de las entrevistas en donde la mayoría de los entrevistados mencionó que:

- (i) Ningún organismo de control se destaca o es eficiente en la lucha contra la corrupción –no obstante las menciones a la labor de la AGN, OAC, SIGEN, DGI y Defensor del pueblo;
- (ii) El Gobierno Argentino no tiene un plan para combatir la corrupción;
- (iii) Debería ponerse mayor énfasis en los procesos de licitación y contratación del Estado, acceso a la información pública, monitoreo de la sociedad civil, reorganización de las instituciones encargadas de hacer cumplir las leyes y priorizar la lucha contra la corrupción como estrategia de gobierno;
- (iv) No han existido tendencias gubernamentales para luchar contra la corrupción en la última década, solamente medidas aisladas y mediáticas;
- (v) El Poder Judicial no es independiente de los otros poderes;
- (vi) No existen mecanismos para evaluar la consistencia de los legisladores con su plataforma electoral;
- (vii) El Estado debería ser quien controle el financiamiento de los partidos políticos y que no existen mecanismos suficientes para que la sociedad civil tome conocimiento de dicho financiamiento;
- (viii) Los medios de comunicación tienen un alto impacto en las decisiones políticas y contribuyen a instalar temas en la agenda pública;
- (ix) A fin de mejorar el acceso a la información pública es necesario establecer sanciones para el incumplimiento de la obligación de informar y otorgar herramientas de control a la sociedad civil para monitorear;
- (x) No se implementan los mecanismos existentes para la selección y proyección de los empleados públicos y faltan mecanismos de evaluación de desempeño de los mismos; y
- (xi) Es necesario otorgar mayor transparencia y acceso a los procedimientos de los Entes Reguladores de servicios públicos.

Sin embargo, la mayoría de los entrevistados sostuvo que:

- (i) Las reformas implementadas en la última década en el Poder Judicial (Consejo de la Magistratura y jurados de enjuiciamiento) constituyen un tímido progreso hacia una mayor transparencia; y
- (ii) Existe verdadera competencia por el poder político tanto a nivel nacional como provincial.

Asimismo, se resaltó el valor técnico de los informes elaborados tanto por la SIGEN como por la AGN, el compromiso y la capacitación de los miembros de la OAC, la detección de casos por parte del Defensor del Pueblo y las investigaciones y pruebas aportadas por la DGI.

Medidas a implementar

- *Mejorar el marco normativo y los procedimientos administrativos:* a fin de disminuir la discrecionalidad de los funcionarios y los costos para operar con eficiencia
- *Otorgar operatividad a las leyes:* a fin de llevar a la práctica las políticas diseñadas por los poderes del Estado y evitar que el texto de las leyes sea letra muerta
- *Implementar mecanismos ágiles y oportunos de detección y prevención de irregularidades:* a fin de mejorar el sistema de control y supervisión de la administración pública, y reducir las oportunidades para el indebido ejercicio de presiones políticas, gremiales o económicas

- *Elaborar diagnósticos, informes e investigaciones periódicas:* a fin de evaluar el desempeño de funcionarios y organismos públicos, y poder tomar mejores decisiones en el sector público y privado
- *Implementar sistemas de gestión por resultados:* a fin de reestructurar la relación principal-agente, introducir mecanismos de rendición de cuentas y competencia, y modificar los incentivos existentes
- *Realizar cambios organizacionales:* a fin de planificar y coordinar el funcionamiento de la administración pública, y aprovechar la información producida por cada organismo
- *Incrementar y difundir mecanismos que otorguen acceso a la información pública y faciliten el reclamo y las denuncias:* a fin de fortalecer el control por parte de la sociedad civil
- *Realizar reformas integrales de los organismos de control y evaluar la eficacia de su implementación:* a fin de aumentar el impacto de las reformas, evitar la implementación de medidas aisladas o inconexas, conocer el impacto de las mismas y, corregir posibles deficiencias

GLOSARIO

AGN	Auditoría General de la Nación
AFIP	Administración Federal de Ingresos Públicos
BO	Boletín Oficial
CICC	Convención Interamericana Contra la Corrupción
CN	Constitución Nacional
DGI	Dirección General Impositiva
OAC	Oficina Anticorrupción
ONEP	Oficina Nacional de Ética Pública
ONG	Organización No Gubernamental
PEN	Poder Ejecutivo Nacional
PL	Poder Legislativo
SIGEN	Sindicatura General de la Nación

BIBLIOGRAFIA

Libros

- Cassagne, Carlos, 1996, *Derecho Administrativo*, Buenos Aires: Abeledo-Perrot, Quinta Edición, tomo I y II.
- Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, 1996, *La reforma del Poder Judicial en la Argentina*, Buenos Aires: Fiel.
- Molinelli, Guillermo; Palanza, Valeria y Gisela Sin, 1999, *Congreso, Presidencia y Justicia en Argentina*, Buenos Aires: Tema Grupo Editorial.
- Poder Ciudadano (ed.), 1997, *Quién es quién en la Justicia*, Buenos Aires: Perfil.
- Popik, Sebastián y Straface, Fernando, 1999, *Mapa del Estado Argentino, 1999: Poder Ejecutivo Nacional*, Buenos Aires: Conciencia, Fundación Gobierno y Sociedad, Grupo Sophia y GADIS.
- Rodríguez Larreta, Horacio (ed.), 1999, *Mecanismos de control social*, Buenos Aires: Grupo Sophia.

Publicaciones – Revistas

- Terbeck, Alejandro, 2000, *El financiamiento de los partidos políticos en la Argentina*, Tesis de licenciatura, Buenos Aires: Universidad de San Andrés.
- Varsky, Carolina (ed.), 2000, *Banco de Datos de Políticos Argentinos: Edición 2000*, Buenos Aires: Poder Ciudadano.
- XXIII, N° 24, 23 de Diciembre de 1998.
- Defensor del Pueblo de la Nación, *La gente y su Defensor*: Septiembre 2000, Año I, N° 2, Pág. 14 y 15.
- Oficina Anticorrupción, 1999, Estudio Exploratorio sobre Transparencia en la Administración Pública Nacional 1998 – 1999, www.gov.jus.ar

Internet

- www.cristal.gov.ar
- www.sfp.gov.ar
- www.mecon.gov.ar
- www.buenosaires.gov.ar
- www.defensoria.gov.ar
- www.saij.jus.gov.ar
- www.sfp.gov.ar
- www.presidencia.gov.ar
- infoleg.mecon.gov.ar
- www.ddjonline.gov.ar
- www.inap.gov.ar
- www.minint.gov.ar
- www.redtel.gov.ar
- www.defensor.gov.ar
- www.jus.gov.ar
- www.ptn.gov.ar
- www.mpf.gov.ar
- www.policiafederal.gov.ar
- www.fsyg.org
- www.cedes.org

- www.sipiapa.org
- www.asociacionperiodistas.org
- www.ceacs.org.ar
- www.poderciudadano.org.ar
- www.nuevomilenio.org.ar
- www.adepa.org.ar
- www.cels.org.ar
- www.nosis.com.ar
- www.terra.com
- www.libreopinion.com
- www.expansiondirecto.com
- www.antoniocafiero.com.ar
- www.elicitaciones.com.ar
- www.govworks.com.ar
- webs.sinectis.com.ar
- www.nuevaera.com.ar
- www.clarin.com.ar
- www.lanacion.com.ar
- www.ambitoweb.com.ar
- www.gobiernoelectronico.ar
- www.pitt.edu
- www.estrelladigital.es
- www.clad.org.ve

Legislación

- Ley 21965 para el Personal de la Policía Federal
- Ley 22.285 de Radiodifusión
- Ley 23.298 Orgánica de los Partidos Políticos
- Ley 23.696 de reforma del Estado
- Ley 24.064 de Facturación
- Ley 24.065 de Energía Eléctrica
- Ley 24.076 de Privatización de Gas del Estado
- Ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional
- Ley 24.284 de la Defensoría del Pueblo
- Ley 24.667 del Procurador del Tesoro de La Nación
- Ley 24.759 de Doble Imposición / Evasión Fiscal
- Ley 24.937 del Consejo de la Magistratura
- Ley 24.946 Orgánica del Ministerio Público
- Ley 25.164 del Régimen del Empleo Público
- Ley 25.188 de Ética en el Ejercicio de la Función Pública
- Ley 25.246 de Creación de la Unidad de Información Financiera
- Ley 25.246 de Lavado de Activos de Origen Delictivo
- Ley 24.667 de la Procuración del Tesoro de la Nación
- Ley 24.759 de Aprobación de la Convención Interamericana contra la Corrupción
- Ley 24.946 Orgánica del Ministerio Público

- Ley 25.164 del Régimen del Empleo Público
- Ley 25.246 de Creación de la Unidad de Información Financiera
- Decreto 1866/83, del personal de la Policía Federal
- Decreto 993/91, aprueba la constitución del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa
- Decreto 999/92 reglamento de Agua Potable
- Decreto 2089/92 del Fondo de Partidos Políticos Permanente
- Decreto 1682/93 de Aportes por Convención
- Decreto 92/95 de Régimen de Contratos
- Decreto 1336/98 de la Estructura Orgánica de la Procuración
- Decreto 66/99 Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración pública Nacional
- Decreto 102/1999 de la Ofician Anticorrupción
- Decreto 164/99 Ética en el Ejercicio de la Función Pública
- Decreto 1547/99 de Administración Financiera y sistemas de Control
- Decreto 219/00 de los fondos públicos de los Partidos Políticos
- Decreto 169/2001 de Lavado de Dinero
- Decreto-Ley 23354/56 de Contabilidad
- Código de Ética en la Función Pública
- Código Penal
- Código Procesal Penal