

Facultad de Ciencias Económicas – Universidad de Buenos Aires
Instituto de Investigaciones Contables “Prof. Juan Alberto Arévalo”

ANÁLISIS DE LA ACTIVIDAD DE LOS ORGANISMOS NACIONALES E INTERNACIONALES PARA COMBATIR LA CORRUPCIÓN*

Ricardo Daniel López

**Trabajo del Proyecto E034 UBACyT
“La corrupción y la actividad profesional del Contador Público”*

C.P. RICARDO DANIEL LÓPEZ

- Contador Público, F.C.E. – U.B.A.
- Profesor Adjunto Regular de la asignatura Auditoría, F.C.E. – U.B.A.
- Investigador del Instituto de Investigaciones Contables “Prof. Juan Alberto Arévalo”, F.C.E. – U.B.A.

ANÁLISIS DE LA ACTIVIDAD DE LOS ORGANISMOS NACIONALES E INTERNACIONALES PARA COMBATIR LA CORRUPCIÓN

SUMARIO

- 1. Introducción**
- 2. Convención Interamericana contra la corrupción**
 - 2.1. Simposio sobre fortalecimiento de la probidad en el hemisferio**
 - 2.2. Conferencia mundial: Sobre lucha contra la corrupción salvaguarda de la integridad de los funcionarios seguridad y justicia**
 - 2.3 Conferencia sobre “transparencia para el crecimiento en las Américas”**
 - 2.4 Conferencias internacionales anti-corrupción**
 - 2.4.1 Conferencia- Durban - Sudáfrica**
 - 2.4.2. Conferencia Praga - República Checa**
- 3. Legislación argentina y extranjera**
 - 3.1. República Argentina**
 - 3.2. Estados Unidos**
 - 3.3. Ecuador**
 - 3.4. Venezuela**
 - 3.5. Alemania**
 - 3.6. Malasia**
- 4. Actividades de entidades internacionales, organizaciones no gubernamentales y otras**
 - 4.1. Organización de las Naciones Unidas**
 - 4.2. Transparencia Internacional**
 - 4.3. Poder Ciudadano**
 - 4.4. Centro para la Democracia y el gobierno de Oficina de programas globales de USAID (United States Agency for International Development)**
 - 4.5. Association of Certified – Fraud Examiners**
 - 4.6. American college of forensic examiners**
- 5. Organismos Profesionales**
 - 5.1. Iniciativas de la profesión contable**
 - 5.2. Pronunciamientos**
 - 5.2.1. Posición de la Federación Internacional de Contadores (IFAC)**

1. INTRODUCCION

El perjuicio que la corrupción ocasiona a la sociedad en su conjunto dio origen a diversas iniciativas por parte de muchos países para intentar combatirla, las que derivaron en la sanción de leyes específicas contra este flagelo. Además, al haberse comprendido que la cooperación internacional es indispensable para que esta lucha pueda tener éxito, desde hace años se están realizando variados tipos de acciones por parte de la comunidad de naciones, organizaciones no gubernamentales (ONG) y otros entes especializados en el tema, cuya actividad logró que la sociedad fuera tomando conciencia de la gravedad del problema. En los apartados que siguen se presentan las principales acciones encaradas, las que son analizadas según el siguiente ordenamiento:

- Convenciones, conferencias y otros pronunciamientos
- Legislación argentina y extranjera
- Actividades de entidades internacionales, Organizaciones no Gubernamentales y otras
- Actividades de Organismos profesionales

2. CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCIÓN

Origen

Esta Convención, que tuvo lugar en Caracas, Venezuela en marzo de 1996, fue firmada por 26 países miembros de la OEA y ratificada por 22 de ellos¹. Constituyó “*la decisión colectiva más importante que se ha tomado en las Américas en este frente*” y “*el primer instrumento internacional mediante el cual los países de las Américas asumieron compromisos que los vinculan tanto desde el punto de vista político como desde el punto de vista jurídico, para combatir este flagelo*”. (Palabras del Secretario General de la OEA, César Gaviria, al firmar el Convenio para un nuevo proyecto cooperativo anticorrupción en las Américas entre el BID y la OEA, el 26 de marzo de 1999). A través de esta Convención, los países signatarios reconocieron, entre otros aspectos, la importancia de generar conciencia entre la sociedad civil de la región sobre la existencia y gravedad de la corrupción, la necesidad de fortalecer su participación en la prevención y lucha contra este problema, y las ventajas de estrechar la cooperación internacional.

Los propósitos de la Convención son promover y fortalecer el desarrollo, por cada uno de los Estados Parte, de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción, así como promover, facilitar y regular la cooperación entre los Estados Parte, a fin de asegurar la eficacia de las medidas y acciones para combatir los actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas, y aquéllos específicamente vinculados con tal ejercicio.

Por resultar altamente ilustrativo de los motivos que guiaron a los países firmantes a suscribir el documento, a continuación se transcribe el Preámbulo de la Convención:

LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS,

CONVENCIDOS de que la corrupción socava la legitimidad de las instituciones públicas, atenta contra la sociedad, el orden moral y la justicia, así como contra el desarrollo integral de los pueblos;

CONSIDERANDO que la democracia representativa, condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región, por su naturaleza, exige combatir toda forma de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas, así como los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio;

PERSUADIDOS de que el combate contra la corrupción fortalece las instituciones democráticas, evita distorsiones de la economía, vicios en la gestión pública y el deterioro de la moral social;

RECONOCIENDO que, a menudo, la corrupción es uno de los instrumentos que utiliza la criminalidad organizada con la finalidad de materializar sus propósitos;

CONVENCIDOS de la importancia de generar conciencia entre la población de los países de la región sobre la existencia y gravedad de este problema, así como de la necesidad de fortalecer la participación de la sociedad civil en la prevención y lucha contra la corrupción;

¹ Cantidad de países firmantes a junio de 2001

RECONOCIENDO que la corrupción tiene, en algunos casos, trascendencia internacional, lo cual exige una acción coordinada de los Estados para combatirla eficazmente;

CONVENCIDOS de la necesidad de adoptar cuanto antes un instrumento internacional que promueva y facilite la cooperación internacional para combatir la corrupción y, en especial, para tomar las medidas apropiadas contra las personas que cometan actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas o específicamente vinculados con dicho ejercicio; así como respecto de los bienes producto de estos actos;

PROFUNDAMENTE PREOCUPADOS por los vínculos cada vez más estrechos entre la corrupción y los ingresos provenientes del tráfico ilícito de estupefacientes, que socavan y atentan contra las actividades comerciales y financieras legítimas y la sociedad, en todos los niveles;

TENIENDO PRESENTE que para combatir la corrupción es responsabilidad de los Estados la erradicación de la impunidad y que la cooperación entre ellos es necesaria para que su acción en este campo sea efectiva; y

DECIDIDOS a hacer todos los esfuerzos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción en el ejercicio de las funciones públicas y en los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio,

HAN CONVENIDO en suscribir la siguiente CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCION

La Convención es aplicable a los siguientes actos de corrupción:

- a) El requerimiento o la aceptación, directa o indirectamente, por un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad, a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas;
- b) El ofrecimiento o el otorgamiento, directa o indirectamente, por un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad, a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas;
- c) La realización por parte de un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas de cualquier acto u omisión en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener ilícitamente beneficios para sí mismo o para un tercero;
- d) El aprovechamiento doloso u ocultación de bienes provenientes de cualesquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo; y
- e) La participación como autor, coautor, instigador, cómplice, encubridor o en cualquier otra forma en la comisión, tentativa de comisión, asociación o confabulación para la comisión de cualquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo.

Asimismo, más adelante la Convención incorpora los temas de soborno trasnacional y enriquecimiento ilícito.

Con respecto al soborno trasnacional establece que, con sujeción a su Constitución y a los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, cada Estado Parte prohibirá y sancionará el

acto de ofrecer u otorgar a un funcionario público de otro Estado, directa o indirectamente, por parte de sus nacionales, personas que tengan residencia habitual en su territorio y empresas domiciliadas en él, cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas, a cambio de que dicho funcionario realice cualquier acto, en el ejercicio de sus funciones públicas, relacionado con una transacción de naturaleza económica o comercial.

Respecto del enriquecimiento ilícito dispone que con sujeción a su Constitución y a los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, los Estados Partes que aún no lo hayan hecho adoptarán las medidas necesarias para tipificar en su legislación como delito el incremento del patrimonio de un funcionario público con significativo exceso respecto de sus ingresos legítimos durante el ejercicio de sus funciones y que no pueda ser razonablemente justificado por él.

Seguimiento

Si bien en los años siguientes se lograron avances importantes en la implementación de sus disposiciones, se consideró que un mecanismo que permita dar seguimiento a esos avances y que facilite la cooperación entre los Estados Parte entre sí y el conjunto de los Estados Miembros de la OEA, contribuiría a la consecución de los propósitos de la Convención.

Este mecanismo debía reconocer la necesidad de avanzar progresivamente en el logro de sus objetivos, así como apoyar los programas que los Estados Parte realizaran para la implementación de la Convención. Con ese fin, y en cumplimiento de lo dispuesto por la Asamblea General de la OEA en su XXX Período Ordinario de Sesiones - Windsor, Canadá, junio de 2000- mediante resolución AG/RES. 1723, "Fortalecimiento de la probidad en el Hemisferio y seguimiento del Programa Interamericano de Cooperación para Combatir la Corrupción", el Consejo Permanente de ese Organismo emitió una Recomendación a los Estados Parte sobre el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción [CP/RES. 783 (1260/01)].

Sobre la base de esta Resolución, en marzo de 2001 se celebró en Washington una reunión de Expertos Gubernamentales Preparatoria de la Conferencia de los Estados Parte en la Convención Interamericana contra la Corrupción. Como resultado de su labor surgió un conjunto de recomendaciones que fueron consideradas en la "*Primera Conferencia de los Estados Parte en la Convención Interamericana contra la Corrupción*", celebrada en Buenos Aires entre el 2 y 4 de mayo de 2001, con el objeto de establecer un mecanismo de seguimiento de la implementación de la Convención. Durante sus sesiones, se arribó al consenso que quedó registrado en el "*Documento de Buenos Aires sobre el mecanismo de seguimiento de la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción*",

Los propósitos del mecanismo son:

- a) Promover la implementación de la Convención y contribuir al logro de sus propósitos;
- b) Dar seguimiento a los compromisos asumidos por los Estados Parte de la Convención y analizar la forma en que están siendo implementados; 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.

Como principio fundamental se establece que "*el mecanismo de seguimiento de los compromisos asumidos por los Estados Parte en la Convención se desarrollará en el marco de los propósitos y principios establecidos en la Carta de la Organización de los Estados Americanos. En tal sentido, las atribuciones de este mecanismo y los procedimientos que emplee deberán tener en cuenta los principios de soberanía, de no intervención y de igualdad jurídica de los Estados, así*

como la necesidad de respetar la Constitución y los principios fundamentales del ordenamiento jurídico de cada Estado Parte.”

Este mecanismo de seguimiento fue aprobado en el XXXI Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la O.E.A., que tuvo lugar en San José de Costa Rica entre el 3 y 5 de junio de 2001.²

El proceso iniciado con la celebración de la Convención y su posterior mecanismo de seguimiento constituyó un importante punto de partida para la sanción, en varios de los estados signatarios, de normas tendientes a prevenir, detectar, penar y erradicar la corrupción.

2.1. Simposio sobre fortalecimiento de la probidad en el hemisferio

Este Simposio se celebró en Santiago de Chile el 4 de noviembre de 1998 y se realizó para dar cumplimiento a uno de los compromisos adquiridos en la “Segunda Cumbre de las Américas” por los Jefes de Estado y de Gobierno.

Durante la sesión inaugural, el Secretario General de la OEA, César Gaviria, llamó a crear una red interamericana contra la corrupción. En su intervención el Secretario General hizo referencia a los siguientes temas:

- Necesidad de adoptar muchas medidas eficaces para combatir la corrupción y eliminarla de sectores enteros de la Administración pública y de las empresas privadas.
- Dos condiciones para enfrentar este flagelo: tener voluntad política y contar con las políticas, estrategias e instrumentos apropiados.
- Barreras contra la corrupción
- Creación de una red interamericana contra la corrupción.
- Consolidación de un sistema de información que permita a todos los países conocer de manera más sistemática y permanente los desarrollos y acciones que en materia de lucha contra la corrupción se están dando en el Hemisferio.³

2.2. Conferencia mundial sobre lucha contra la corrupción: salvaguarda de la integridad de los funcionarios de seguridad y justicia

Esta conferencia, celebrada en Washington, Estados Unidos, en febrero de 1999, convocó a más de 400 delegados provenientes de 89 países. El discurso inicial estuvo a cargo del anfitrión, el ex Vicepresidente de los Estados Unidos, Al Gore, quien describió una estrategia para combatir la corrupción, la cual incluye: menos y más claros reglamentos, mayor privatización de las actividades del gobierno, aumento de la responsabilidad⁴ de parte de los funcionarios públicos y asegurar el flujo libre de la información. “*La corrupción oficial puede apresurar la destrucción del medio ambiente, acelerar el tráfico de narcóticos, hasta alentar el contrabando de materiales de armas biológicas, químicas o nucleares*”, dijo Gore en su discurso de apertura.⁵

² Fuente: www.oas.org

³ La OEA llama a crear una Red Interamericana contra la Corrupción, Revista Responsabilidad Anti-Corrupción No. 18, diciembre de 1998, pág. 1.

⁴ Este término se comenzó a utilizar en los últimos años como equivalente a la palabra inglesa “accountability”, por carecer nuestro idioma de un término que describa el concepto que esta palabra implica: responsabilidad ante la comunidad, rendición de cuentas que no sean necesariamente en dinero, y compromiso legal y moral ante otros (de un artículo de Lupe Andrade Salmón, publicado en La Prensa, de La Paz, Bolivia el 7/5/1999)

⁵ Conferencia Mundial sobre Lucha contra la Corrupción: Salvaguarda de la Integridad de los Funcionarios de Seguridad y Justicia, Revista Responsabilidad Anti-Corrupción, N° 20, marzo de 1999, pág. 1.

2.3. Conferencia sobre “Transparencia para el crecimiento en las Américas”

El 4 y 5 de mayo de 1999 se celebró en el Centro Carter (fundado por el ex presidente de Estados Unidos, James Carter), una conferencia a la que asistieron líderes de todo el hemisferio, miembros del sector privado, periodistas y representantes de ONGs con el fin de evaluar esfuerzos específicos anti-corrupción y buscar compromisos de otros gobiernos para implementar estrategias similares en otros países.

“La corrupción es una de las principales amenazas a la democracia, el desarrollo y la equidad en el hemisferio. Distorsiona los servicios públicos, disuade las inversiones, discrimina a los pobres y destruye la confianza pública en los gobiernos democráticos”. Este fue el punto de partida del debate. Los líderes presentes en esta conferencia, representando al Consejo de Presidentes y Primeros Ministros, un grupo formado por 32 jefes y ex jefes de estado procedentes de Latinoamérica y el Caribe, concluyeron que el progreso hacia la transparencia se podrá lograr cuando la sociedad civil y el gobierno trabajen conjuntamente para superar la oposición de los intereses creados.

Participantes de dos docenas de países debatieron estrategias, incluyendo la puesta en práctica de convenciones internacionales contra la corrupción, la función de la sociedad civil, incluyendo a los medios de comunicación y al sector privado, en la promoción de la transparencia, y las medidas para incrementar la responsabilidad en las transacciones entre gobiernos y empresas. El grupo encontró diversidad de opiniones, impulsadas por los diferentes contextos sociales y económicos en la región, y reconoció que las soluciones deberán ser diseñadas necesariamente de acuerdo con el contexto de cada país.⁶

2.4. Conferencias internacionales anti-corrupción

2.4.1. Conferencia – Durban - Sudáfrica

Esta conferencia, que se celebró en el mes de octubre de 1999, tuvo una concurrencia de alrededor de 1.600 participantes provenientes de más de 100 países. La declaración final firmada por los participantes resaltó que la corrupción es un mal que amenaza a todos los pueblos del mundo pero recae con mayor crueldad sobre los más pobres. La corrupción, dijeron *“profundiza la pobreza; rebaja los derechos humanos; degrada el medio ambiente; desvía el desarrollo, incluido el del sector privado...”*

El Presidente de Transparencia Internacional, Peter Eigen se proclamó participe de la idea de castigar con mayores penas a la corrupción. *“Es hora de ponerle una cara a la corrupción y llamarla por su nombre, porque ahora la corrupción es muy genérica”*, dijo Eigen. La sugerencia del presidente de uno de los organismos más activos en la lucha contra el mal endémico de la corrupción, fue la de denunciar a todos aquellos que afectan el desarrollo humano con mención de sus nombres y apellidos. Eigen dijo que *“la corrupción cada vez más está afectando a aquellos sectores vulnerables, como los niños que ya no pueden ir a una escuela o los enfermos a un hospital, porque la corrupción les quita esos recursos”*. Asimismo exhortó al sector privado, en todas partes del mundo, a tener una acción más beligerante en la denuncia y combate de la corrupción y sensibilizar a la opinión pública la cual debe pasar de la denuncia al control anticorrupción. *“La empresa privada tiene que involucrarse más, porque uno de los problemas que*

⁶ Conferencia en el Centro Carter “Transparencia para el crecimiento en las Américas” Consejo de Presidentes y Primeros Ministros de las Américas, Revista Responsabilidad Anti-Corrupción, N°21, Junio de 1999, Pág.1.

tenemos en el combate a la corrupción es que son precisamente los gobiernos los que configuran el centro del problema y desde ahí no puede nacer la solución".

La Conferencia fue prácticamente una reunión de trabajo ya que durante la semana de su duración se realizaron 11 talleres. Cada uno de estos talleres trató medidas prácticas destinadas a combatir la corrupción en áreas como lavado de dinero, contrataciones, educación, ética del sector empresarial y público y el incremento de la toma de conciencia para que los ciudadanos pasen de la denuncia al control de la corrupción.

Entre las muchas personalidades que asistieron, el Presidente del Banco Mundial, James Wolfensohn, señaló que en el Banco *"nos concentramos en el tema de la pobreza, y este tema nos preocupa; estamos preocupados porque la pobreza no está disminuyendo sino que se está incrementando, y en el centro de la pobreza está el tema de la corrupción"*. Además, afirmó que *"las causas de la pobreza y su incremento, y la falta de equidad son producto de la corrupción generalizada y se manifiesta de diversas formas. Se puede decir que en los países en donde florece la pobreza hay una corrupción desmedida y creciente"*.

Asimismo dio a conocer un estudio reciente realizado por este organismo en todos los países del mundo, destacando que la corrupción ya no es un tema ajeno a los ciudadanos, y que cada vez más se toma mayor conciencia de sus riesgos, peligros y sus consecuencias. Wolfensohn dijo que los países desarrollados están exigiendo mayores controles y supervisiones. *"Los parlamentarios de países desarrollados ya no quieren aprobar programas de cooperación porque temen que esos fondos vayan a parar a cuentas bancarias de algunos funcionarios públicos"*. Añadió que *"faltan no sólo reglas y leyes claras para prevenir esta enfermedad (la corrupción), sino, además, voluntad política de someterse a la transparencia, cuentas claras y rendición de cuentas, que son indispensables en la democracia"*.

Durante la conferencia se destacó que es corrupción no sólo dar o recibir dinero para obtener un favor, sino que también lo es no hacer nada para evitarla y denunciarla. Por otra parte el ex Vicepresidente de los Estados Unidos, Al Gore, se dirigió a los presentes vía satélite desde Washington, resaltando que sólo con instituciones democráticas fuertes se puede combatir la corrupción, esto significa ONGs activas, libertad de prensa y gobiernos abiertos y sujetos a responsabilidad, agregando que una democracia activa es el antídoto más duradero contra la corrupción.⁷

2.4.2. Conferencia República Checa – Praga –

Aproximadamente 1.300 personas de 143 países representando a gobiernos, sociedad civil y empresas privadas participaron del 7 al 11 de octubre de 2001 de sesiones plenarias, talleres especializados, exhibiciones artísticas, y paneles sobre transparencia financiera, contrataciones, gobernabilidad corporativa, tecnologías modernas, entre otras.

Vaclav Havel, Presidente de la República Checa, inauguró la Conferencia. En su discurso señaló que *"muchas de las personas que luchan contra la corrupción, ponen en riesgo no sólo una vida tranquila, sino la vida misma"*. Havel manifestó también que *"desde nuestra perspectiva, observo dos fuentes básicas de corrupción, la primera puede ser vista en términos de la degradación de la civilización. (...) La corrupción tiene una y mil caras. Y la segunda, que nos es muy familiar, tiene su raíz en nuestra historia reciente. Hemos visto una transferencia de propiedades del estado a manos privadas sin precedentes, la cual ha sido acompañada del peligro de la corrupción"*.

⁷ IX Conferencia Internacional Anti-Corrupción, Revista Responsabilidad Anti-Corrupción, N°24, diciembre de 1999, pág. 5.

En la Declaración Final de la Conferencia se incluyó un capítulo dedicado a “Transparencia y Responsabilidad”, en el que se destaca que: deben desarrollarse prácticas transparentes y responsables en todas las instituciones, incluyendo el sector privado; la ética tanto dentro como fuera del gobierno ha de ser promovida; el registro de las votaciones de los legisladores debe ser público; deben ser implementados estatutos claros y precisos para evitar el conflicto de intereses; deben generarse oportunamente prácticas contables para el sector público y privado consistentes con los estándares internacionales; debe promoverse la libertad de prensa; impulsando mecanismos regulatorios fuertes y eficientes que alcancen al sector financiero; deben establecerse registros de sistemas administrativos confiables; deben desarrollarse evaluaciones de los procesos de licitaciones públicas; y sobre todo la consolidación de cuerpos judiciales independientes y aptos comprometidos a mantener el Estado de Derecho.

En el Capítulo sobre “Sociedad Civil”, la Declaración Final señaló que *“Nos corresponde a todos jugar un rol comprometido en nuestra lucha en contra de la corrupción. Ello significa una pesada responsabilidad para todas aquellas profesiones que, por tanto tiempo, jugaron un rol siniestro al facilitar de manera activa la corrupción. Son ellos quienes ahora tienen la oportunidad de contribuir positivamente con nuestros esfuerzos. Con la criminalización de una buena parte de los sobornos internacionales bajo la Convención de la OCDE, estas profesiones deben ser conscientes de los riesgos que corren de no cambiar sus comportamientos. Repetidamente, fue enfatizado que en muchas partes del mundo, la sociedad civil empieza a ofrecer un marco secular para un cambio institucional. Otra importante demostración del potencial que tenemos trabajando unidos fue la oferta hecha por la Interpol (organización que no tiene ningún poder sobre las fuerzas policiales asociadas) de compartir con la sociedad civil sus materiales de formación de cuerpos policiales éticos, y capacitar a la sociedad civil de los distintos países en la supervisión de aquellos.”*⁸

3. LEGISLACION ARGENTINA Y EXTRANJERA

En este apartado se hace referencia a parte de la legislación sancionada en algunos países para combatir la corrupción. Se trata de ejemplos aislados, mencionados para intentar transmitir la forma en que diversas naciones de distintos continentes se ocuparon del tema, por lo que no debe interpretarse que los mencionados son los únicos casos de legislación vigente en materia de lucha anti-corrupción.

3.1. República Argentina

En 1997, por Decreto N°152, el Gobierno creó la Oficina Nacional de Ética Pública, organismo encargado de vigilar el patrimonio personal de los funcionarios públicos, así como de desarrollar programas educativos sobre ética.

En el mes de setiembre de 1999, el Congreso sancionó la ley de ética pública, que impulsa un régimen de control de la conducta y del patrimonio de los funcionarios públicos. Las disposiciones de esta ley son aplicables al poder Ejecutivo, Judicial y Legislativo, así como a las Fuerzas Armadas y a las de Seguridad. Esta norma requiere que los funcionarios deben presentar sus declaraciones juradas de bienes, las cuales serán de acceso público, con ciertas restricciones.

La Oficina Nacional de Ética Pública a la que se hizo referencia en el primer párrafo se mantuvo hasta fines de 1999, momento en que por Ley 25.233 fue reemplazada por la Oficina Anticorrupción,

⁸ Conclusiones de la X Conferencia Internacional Anti-Corrupción, Revista Responsabilidad Anti-Corrupción N° 33, pág. 10.

La oficina anticorrupcion

Introducción

La Oficina Anticorrupción, fue creada por la Ley N 25.233 de Ministerios (B.O. 14/12/1999) y reglamentada por el decreto 102/99 dentro de la órbita del Ministerio de Justicia y de Derechos Humanos⁹. Su principal objetivo es el de elaborar y coordinar programas de lucha contra la corrupción, y en forma concurrente con la Fiscalía de Investigaciones Administrativas, ejercer las competencias y atribuciones establecidas en los artículos 26, 45 y 50 de la Ley N 24.946¹⁰.

A través del Decreto 102/99, de creación de la mencionada Oficina, se estableció que:

- se derogaban los Decretos de creación de la Oficina Nacional de Ética Pública¹¹,
- cualquier alusión que se hiciera en lo sucesivo a la anterior Oficina Nacional de Ética Pública debía entenderse referido a la Oficina Anticorrupción,
- se transfería a la Oficina Anticorrupción, la dotación de cargos, los créditos presupuestarios y bienes patrimoniales, incluyendo la documentación y archivos pertenecientes a la extinta Oficina Nacional de Ética Pública¹².

La Oficina Anticorrupción es un organismo con atribuciones más amplias que las de la anterior Oficina Nacional de Ética Pública ya que si bien esta última desempeñaba actividades de asesoría y control, sus facultades en materia de investigación de posibles ilícitos eran muy escasas.

Objeto y ámbito de aplicación

El art. 1 del Decreto 102/99 establece que la Oficina Anticorrupción, es el organismo encargado de velar por la prevención e investigación de aquellas conductas que se consideran comprendidas en la Convención Interamericana contra la Corrupción.

Su ámbito de aplicación comprende 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 los aportes estatales.

Competencias y funciones

Las potestades y las funciones que desarrolla la Oficina anticorrupción están enumeradas en el art.2 de decreto 102/99. Allí se establece que la Oficina tiene competencias para:

- recibir aquellas denuncias que hicieran los particulares y que se relacionen con su objeto,
- investigar en forma preliminar y con impulso propio a aquellos a los que se atribuya la comisión de algún hecho relacionado con su objeto¹³. Las investigaciones tendrán carácter reservado y cuando de la investigación practicada resulte a existencia de presuntas transgresiones a las normas administrativas, las actuaciones pasarán con dictamen fundado al Ministro de Justicia y Derechos Humanos, a la Procuración del Tesoro de la Nación y al funcionario de mayor jerarquía administrativa de la repartición de que se trate. En aquellas actuaciones que el Fiscal de Control Administrativo lo considere pertinente, la Oficina Anticorrupción podrá ser tenida como parte acusadora con facultades de ofrecer, producir o incorporar pruebas¹⁴
- denunciar ante la Justicia aquellos hechos que como consecuencia de esas investigaciones puedan constituir delitos,

⁹ Véase art. 13 del citado texto legal.

¹⁰ La Ley N° 24.946 regula, entre otros temas, las atribuciones de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas.

¹¹ Esta Oficina fue la encargada de redactar el Código de Ética Pública (Decreto 41/99, B.O. N° 29.077 del 03/02/99)

¹² Véase arts. 19, 20 y 21 del Decreto 102/99 (B.O. N° 29.303 del 29/12/99)

¹³ Estas competencias y atribuciones se materializan por remisión a los arts. 26, 45 y 50 de la Ley N° 24.946 (B.O. N° 28.862 del 23/03/98)

¹⁴ Véase art. 4 del Decreto 102/99

- dentro de su ámbito de aplicación, convertirse en parte querellante en aquellos procesos en los que se encuentre afectado el patrimonio del Estado,
- llevar el registro de las declaraciones juradas de los agentes públicos, evaluando su contenido y en especial aquellas situaciones que pudieran constituir enriquecimiento ilícito, incompatibilidad en el ejercicio de la función o conflicto de intereses,
- elaborar programas de prevención de la corrupción y de promoción de la transparencia de la gestión pública¹⁵,
- asesorar a los organismos del Estado para implementar políticas o programas preventivos de hechos de corrupción.

Las actividades de recepción de denuncias, investigación y querrela, son ejercidas en aquellos casos en los que el Fiscal de Control Administrativo las considere de significación institucional, económica o social¹⁶.

Finalmente, es preciso notar que las funciones de la Oficina Anticorrupción pueden resumirse básicamente en dos tareas esenciales: una de investigación y otra de prevención.

Estructura y organización

La Oficina anticorrupción, está compuesta por la *Dirección de Investigaciones*, cuya función principal será fiscalizar el cumplimiento de los deberes de los agentes y el debido uso de los recursos estatales; y la *Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia* responsable de la elaboración de políticas estatales contra la corrupción en el sector público nacional¹⁷.

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

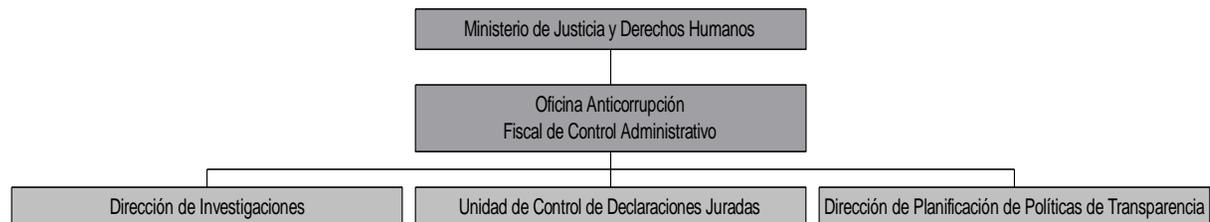


Figura 1. Estructura de la Oficina Anticorrupción.

Requisitos del Fiscal de Control Administrativo:

Los requisitos para el desempeño del cargo de Fiscal de Control Administrativo son los siguientes¹⁸:

- ser ciudadano argentino,
- no tener más de treinta años,
- se requiere además un mínimo de seis años en el ejercicio de la profesión de abogado o idéntica antigüedad en el Ministerio Público o en el Poder Judicial,
- aquellos requisitos comunes a todos los integrantes de las diversas áreas de la Oficina Anticorrupción¹⁹.

¹⁵ Básicamente ésta es la función de prevención a la que se hace alusión más adelante.

¹⁶ Véase art. 3 del Decreto 102/99. Estos criterios serán analizados en capítulo aparte.

¹⁷ Véase art. 9 del Decreto 102/99

¹⁸ Véase art. 7 del Decreto 102/99

¹⁹ Art. 15 del Decreto 102/99: "...deberán acreditar especial versación en derecho, sociología, ciencias económicas, sistemas y gestión administrativa, análisis institucional y cultura organizacional, y cualquier otra especialización que sea requerida para cumplir con sus tareas específicas."

Funciones del Fiscal de Control Administrativo:

En el desempeño de sus funciones corresponde al Fiscal de Control Administrativo:

- presidir y representar a la Oficina Anticorrupción,
- hacer cumplir la misión y objetivos de la Oficina,
- proponer la designación de los integrantes de la Oficina al Ministro de Justicia y Derechos Humanos,
- elaborar y elevar el Plan de Acción para su aprobación por el citado Ministerio,
- resolver el inicio y la clausura de las actuaciones de la Oficina, suscribiendo y elevando los informes correspondientes,
- coordinar la actuación de la Oficina con otros órganos de control estatal,
- llevar el registro de las declaraciones juradas de los agentes públicos²⁰.

Atribuciones de la Dirección de Investigaciones:

El objetivo principal de la Dirección de investigaciones es asistir al Fiscal de Control Administrativo en las investigaciones sobre presuntos hechos ilícitos o irregularidades administrativas cometidos en perjuicio del sector público nacional, como así también fiscalizar el cumplimiento de los deberes de los agentes y el debido uso de los recursos estatales²¹ además entre otras funciones debe:

- recibir denuncias de particulares u otros agentes públicos sobre hechos presuntamente ilícitos y confrontarlos con los indicadores que prevé el Plan de Acción,
- instar la promoción de sumarios administrativos o acciones judiciales civiles o penales, o cualquier otra medida que se considere adecuada para el caso,
- evaluar la información que difundan los medios de comunicación social, relacionada con la existencia de hechos irregulares en el ámbito de sus funciones iniciando en su caso las actuaciones correspondientes,
- analizar la información vinculada con el ejercicio de sus competencias producida por la SIGEN²².

Atribuciones de la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencias:

Su principal objetivo es el de elaborar políticas estatales contra la corrupción en el Sector Público Nacional y además:

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

No obstante ello, también puede realizar encuestas y entrevistas y requerir a los agentes públicos documentación e informes, relevar las denuncias formuladas y solicitar a los centros de estudio, universidades o cualquier otra organización con fines académicos, toda información que fuese de su interés²³.

²⁰ Véase art.8 del Decreto 102/99 y Dirección de planificación de políticas de Transparencia, ob. cit.

²¹ Véase Decreto 625/00.

²² Paixao, E., Convención Interamericana contra la Corrupción. Órganos de control y prevención de la corrupción. Ensayo.(1998). "La SIGEN es el órgano rector del sistema de control interno, con potestades normativas, coordinadoras y de supervisión. La auditoría interna es un servicio a toda la organización y consiste en un examen "ex-post" de las actividades financieras y administrativas de los organismos."

²³ Dirección de planificación de políticas de Transparencia, ob. cit. Véase también art. 14 del Decreto 102/99

Mecanismos que permiten hacer efectivas las normas anticorrupción

El Decreto Reglamentario de la Ley N° 25.288 de Ética Pública estipula que los funcionarios completen una declaración jurada respecto del régimen de incompatibilidades y conflicto de intereses previstos en el texto del citado cuerpo legal.

En la Oficina Anticorrupción se impulsa el trámite de expedientes que provienen de la Unidad de Declaraciones Juradas Patrimoniales Integrales o de la denuncia de particulares o funcionarios públicos. De la misma manera el trámite se puede iniciar a partir de una consulta elevada por los propios funcionarios públicos acerca de alguna situación de incompatibilidad o conflicto de intereses.

De esta manera, la Oficina Anticorrupción ha podido detectar a partir de la revisión de las declaraciones juradas tales situaciones que afectan la competencia de los citados funcionarios.

La sanción específica prevista para los actos que se dicten en situación de conflicto de intereses es la de nulidad absoluta de los mismos.

De todas maneras en los casos en que se trate de subsecretarios, secretarios y ministros, no obstante la nulidad de los actos, no existen sanciones personales prevista en la Ley N° 25.188 por lo que se debe en esas situaciones, poner al tanto al Poder Ejecutivo Nacional.

En este estado de cosas, la Oficina Anticorrupción se encuentra trabajando en un proyecto que encarará la reforma integral de la estructura normativa aplicable en lo referente a este punto. El objetivo principal es eliminar las superposiciones y las “lagunas normativas” por las que algunos funcionarios quedan exentos de sanciones ante determinados incumplimientos.

En la actualidad, existen alrededor de setenta casos de conflictos de intereses resueltos por la Oficina.²⁴

Sistema informático de presentación de declaraciones juradas patrimoniales.

Este sistema prevé que los funcionarios completen declaraciones juradas que contengan los datos patrimoniales:

- propios,
- los del cónyuge
- los de sus hijos menores

La oportunidad para la presentación de las declaraciones juradas es:

- al momento del ingreso a la función pública (DDJJ de alta)
- una declaración de carácter anual,
- una al momento de abandonar la función.

De esta manera se pretende monitorear la evolución del patrimonio de los funcionarios de manera de detectar cualquier incremento que exceda los parámetros normales.

Las declaraciones juradas constan de dos partes una con datos públicos, es decir para el conocimiento de cualquier persona interesada en ellos y otra parte con datos de carácter reservado. Se excluyen de la de carácter público los datos referentes a:

- a) el nombre del banco o entidad financiera en que tuviese depósito de dinero;

²⁴ Fuente: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Actualización del cuestionario sobre la ratificación de la Convención Interamericana contra la corrupción.

- b) los números de las cuentas corrientes, de cajas de ahorro, cajas de seguridad y tarjetas de crédito y sus extensiones;
- c) las declaraciones juradas sobre impuesto a las ganancias o bienes personales no incorporados al proceso económico;
- d) la ubicación detallada de los bienes inmuebles;
- e) los datos de individualización o matrícula de los bienes muebles registrables;
- f) cualquier otra limitación establecida por las leyes.

El envío de las declaraciones juradas se encuentra informatizado. Para ello la Oficina Anticorrupción desarrolló un software especial.

Según datos brindados por la Unidad de declaraciones juradas, quien maneja operativamente el sistema, se ha obtenido un porcentaje del cumplimiento del 98 %, contra un 67 % del anterior sistema.

Informes emanados de la Oficina Anticorrupción

La Oficina Anticorrupción debe elevar al Ministerio de Justicia y Derechos humanos los siguientes informes²⁵:

- informe final de cada investigación que realice,
- informe semestral y memoria anual que especialmente contengan las recomendaciones sobre reformas administrativas o de gestión que eviten que se reiteren ilícitos o irregularidades administrativas.

Estos informes tienen carácter público y podrán ser consultados personalmente o accediendo a Internet y el Ministerio de Justicia y Derechos humanos dispondrá, además, su publicidad por los medios de comunicación social que considere necesarios.

Plan de acción y criterios de significación

El plan de acción

El Plan de Acción de la Oficina Anticorrupción se elabora en el marco del artículo 13 del Decreto 102/99 y está bajo la responsabilidad de la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia.

Los criterios de significación²⁶.

La elaboración de los criterios surge de un trabajo conjunto realizado por las dos Direcciones en que se divide la Oficina Anticorrupción. En efecto para su confección se utilizaron datos de diversas fuentes a saber:

- datos empíricos derivados del “Estudio exploratorio sobre la transparencia en la administración Pública Argentina 1998 – 1999” que será tratado más adelante,
- las denuncias recibidas durante el primer año de gestión de la Oficina,
- los informes de los órganos de control como la SIGEN y la AGN²⁷.
- Manuales y documentos de instituciones y/o funciones similares a las de la Oficina.

²⁵ Arts. 16 y 17 del decreto 102/99

²⁶ Anexo I al final de este capítulo.

²⁷ Léase *Auditoría General de la Nación*. Órgano de asistencia técnica que lleva a cabo un control exógeno a la función administrativa desempeñada por el Poder Ejecutivo, sus órganos dependientes, reparticiones de la Administración Central, organismos descentralizados, empresas y sociedades del Estado. Este control al ser “ex-post” no es condicionante de la gestión llevada a cabo por el órgano controlado, lo que no impide controlar la actividad administrativa en curso.

Concepto general y aplicación.

Los criterios de significación empleados por la Oficina Anticorrupción para la investigación de las denuncias presentadas ante ella son tres:

- criterios de significación económica,
- criterios de significación institucional,
- criterios de significación social.

Estos criterios responden a dimensiones en las cuales la legislación considera que los hechos de corrupción afectan a la Administración Pública, es decir, un hecho de corrupción afecta, o bien el patrimonio público, o bien los requisitos funcionales o de valor de las instituciones, o bien los objetivos de equidad de las políticas públicas.

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

El criterio económico.

Este criterio permite realizar una estimación preliminar del monto que, de manera explícita o implícita, se denuncia como administrado irregularmente. Se trata de una evaluación cuantitativa. Este criterio se aplica de forma prioritaria a los demás y permite realizar la primera discriminación de las denuncias que se presentan dado que excluye a aquellos hechos que no superan determinado monto. La aplicación de este criterio no es absoluta. En efecto todos aquellos hechos que han sido excluidos por este primer parámetro, aún deben ser examinados con los otros criterios.

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

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

Criterios de significación institucional y social:

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

En cuanto al criterio de significación institucional, se entenderá que un hecho tiene esa significación, cuando por su magnitud afecte el funcionamiento normal y habitual del organismo involucrado, o impida de cualquier forma que las mismas se lleven a cabo. También se considera de relevancia institucional un hecho denunciado en cuanto a la ubicación trascendente del o los funcionarios supuestamente implicados, o cuando la irregularidad detectada impida o dificulte el cumplimiento de los objetivos y las misiones para las que la institución involucrada ha sido creada o el programa o la política pública ha sido diseñada.

Por su parte el criterio de significación social tiene relevancia cuando un hecho denunciado, en virtud de su magnitud, haya afectado o pueda afectar de forma absoluta o relativa a un número significativo de personas que integran el universo de individuos que resultan destinatarios de los servicios y/o prestaciones que brinda la institución.

Teniendo en cuenta estas características, es evidente que la aplicación de estos criterios no puede ser mecánica. Es necesaria una argumentación razonable acerca del modo en el cual el hecho denunciado afecta alguna de estas dimensiones.

En definitiva, si un hecho de corrupción es excluido por aplicación de la primera dimensión, puede ser tomado en cuenta en virtud de los otros dos criterios de valoración, máxime cuando se cuente con una argumentación fundada, del modo en que el interés institucional o del Estado se ve afectado.

Estudio exploratorio sobre transparencia en la administración pública Argentina: 1998 – 1999

Introducción

El estudio exploratorio sobre la transparencia de la Administración Pública Argentina (EEAPA) fue realizado por la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia de la Oficina Anticorrupción.

En el mismo se presenta un resumen de los principales resultados del estudio exploratorio, realizado entre febrero y abril de 2000 por esta Dirección. Los datos que en él se exponen provienen de una encuesta piloto realizada por la DPPT.

Consta de tres anexos: en el primero se señalan los principales problemas encontrados y se sugieren algunos cursos alternativos de acción a fin de paliarlos; en el segundo, se exponen la estructura, funciones y competencias de la Oficina Anticorrupción, ya tratados en los capítulos precedentes; en el tercero, se presenta una serie de herramientas para incrementar la transparencia en la gestión pública.

La DPPT abordó el estudio sobre irregularidades principalmente desde una perspectiva organizacional. La elección de esta perspectiva responde a que, la emergencia y desarrollo de comportamientos irregulares (corruptos) encuentra un ambiente favorable para su ocurrencia dadas las particularidades de la estructura organizacional y del diseño de las instituciones públicas. En algunos casos; el esquema institucional ha sido “importado” desde sociedades donde las relaciones público - privadas están organizadas de acuerdo con patrones culturales y económicos distintos y más complejos. En rigor, en esos países, los mecanismos de incentivos están diseñados de acuerdo a patrones que funcionan para desalentar las conductas irregulares. En cambio, en el caso de Argentina, si bien el diseño institucional se asemeja al de países más desarrollados, el sistema de incentivos funciona “deficitariamente” y como consecuencia de ello se abren espacios que permiten el desarrollo de comportamientos y prácticas irregulares.

El proyecto resultó ser la primera experiencia de este tipo de estudios dentro de la Administración Pública Nacional orientada a identificar áreas y procedimientos sensibles al desarrollo de prácticas irregulares.

Existen en nuestro país numerosos estudios sobre transparencia, pero ninguno realizado desde la propia administración, ni dentro de ella.

Es necesario aclarar que este estudio no buscó cuantificar la frecuencia de los hechos estudiados, sino que abogó por presentar un “mapa” a través del cual no se pretendió jerarquizar la dimensión de cada tipo de actividad irregular. El estudio es de tipo exploratorio y sienta las bases para la realización de futuros estudios de mayor profundidad sobre irregularidades de la Administración Pública.

Alcance del estudio

El estudio que implementó la DPPT se llevó a cabo en el ámbito de la Administración Pública Nacional (APN), abarcando únicamente a funcionarios del Poder Ejecutivo. Se seleccionaron agentes de la Presidencia, de la Jefatura de Gabinete y de nueve Ministerios.

Los agentes seleccionados se desempeñan en dos de las funciones básicas del proceso de gestión de administración: gestión de recursos humanos, y gestión de compras y contrataciones de bienes y servicios. La elección de estas funciones responde, por un lado, a que ambas son comunes a todas las agencias y organismos de la APN contemplados en este estudio y, por el otro, a que éstas son particularmente sensibles al desarrollo de prácticas irregulares.

Resumen ejecutivo del proyecto

Como fue expuesto en el punto anterior, el estudio tuvo como principal objetivo indagar acerca de los factores que permitieron y promovieron el desarrollo de prácticas irregulares en la Administración Pública Nacional, durante el período 1998 - 1999. Su principal diferencia con el resto de los estudios radica en que, no ha tenido como objetivo realizar un estudio sobre los, generalmente llamados “casos de corrupción” Por el contrario, la DPPT pretendió “mapear” los mecanismos que dan lugar y pueden resultar en prácticas y comportamientos irregulares.

Tal como lo hicieramos al principio del trabajo se definió a la corrupción como: “*un conjunto de prácticas que desvían el comportamiento de las organizaciones públicas y de los funcionarios públicos respecto de los fines organizacionales. Se trata fundamentalmente de desvíos en el uso de los recursos de la institución respecto del fin organizacional, que resultan en beneficio privado o de terceros y en perjuicio de la organización*”.

El desarrollo de prácticas irregulares fue interpretado como producto de los mecanismos de premios y castigos (incentivos) que imponen las instituciones. En ese sentido, se indagó sobre los mecanismos que dan lugar y resultan en comportamientos irregulares.

Respecto de los mecanismos que incentivan la corrupción, se estudiaron:

- a. **Ausencia de controles:** existencia de regulaciones vagas, la presencia de normas y regulaciones creadas ad - hoc para encubrir prácticas irregulares, etc.
- b. **Discrecionalidad:** entendida como la capacidad que otorga la organización y sus normas a los agentes para disponer o solicitar recursos públicos sin un marco adecuado de regulación y / o control.
- c. **Ausencia de transparencia y visibilidad:** definida como la falta de aplicación y/o ausencia de un sistema que permita el acceso generalizado a información pública en las distintas instancias donde dicha información se produce.

Por otro lado el estudio presta especial atención a ciertas etapas que forman parte del proceso de “producción de administración pública”.

- a. **Detección y determinación de necesidades en cantidad y calidad.**
Se trata de casos en los que hubo demandas que sobrestimaron el precio, la cantidad y/o la calidad de los recursos humanos, bienes, y/o servicios a fin de obtener un beneficio personal o para terceros y en detrimento de la organización.
- b. **Elaboración de pautas / criterios para cubrir necesidades.**
Se trata del diseño de pautas / normas privilegiando criterios /o cualidades que procuran el beneficio personal o de terceros desviándose de las necesidades de la organización.
- c. **Publicidad y promoción de la demanda.**
Se trata de la inexistencia de convocatoria pública (Boletín Oficial) y amplia (publicación a través de otros medios) tal que asegure la igualdad de posibilidades de satisfacer la demanda por parte de quienes pudieren y quisieren satisfacerla.
- d. **Selección de oferentes, es decir, de quiénes cubrirán las necesidades detectadas.**
Se trata de la selección, promoción, evaluación y/o capacitación de recursos humanos o de beneficiarios y/o contratistas de acuerdo con la posesión de otras cualidades distintas de

las fijadas de acuerdo con los criterios legítimamente establecidos, a fin de lograr un beneficio personal o para terceros y en detrimento de la organización.

e. **Cumplimiento del contrato.**

Se trata del incumplimiento o mal cumplimiento en el ejercicio de las funciones para las que fueron contratados los recursos humanos, y no cumplimiento o mal cumplimiento de la provisión de los bienes/ servicios contratados.

Principales resultados del EEAPA

La información se presenta, en el estudio, organizada de acuerdo con las dos funciones básicas que se indagaron (gestión de compras y contrataciones y gestión de recursos humanos). Los datos que surgen de cada una de ellas se presentaron en función de las cinco etapas del proceso de "producción de administración pública" antes mencionadas.

COMPRAS Y CONTRATACIONES

Dentro de la primera etapa **Detección y determinación de necesidades en cantidad y calidad** se exploró sobre comportamientos individuales y organizacionales relacionados a los procesos involucrados en la planificación de compras y los medios que posibilitan la desviación de la normativa.

Irregularidades en la planificación del presupuesto.

- ↪ Las contrataciones de bienes y servicios no responden a una planificación sobre las necesidades en la Administración Pública Nacional. No se utilizan estudios técnicos para determinar las cantidades y la calidad requerida para la gestión.
- ↪ Los programas de compras anuales, o bien no existen, o bien no se cumplen.
- ↪ Existe un código operativo de la gestión pública que consiste en pedir abultadamente, temiendo que no se obtendrá el total de lo solicitado.
- ↪ No se lleva un control ni del stock de bienes ni un inventario del patrimonio. Esta falta de informatización, la inexistencia de estudios estadísticos sobre la eficacia de los programas y de las anteriores contrataciones, explica los motivos por los que las contrataciones suelen cumplirse en términos formales, pero no en términos eficientes y eficaces.
- ↪ Ligado a la falta de un plan de compras, el presupuesto se ejecuta en forma descontrolada.
- ↪ Existen sobredimensiones de los precios pagados, con el fin de beneficiar a algún proveedor particular.
- ↪ Una de las tantas causas de la sobredimensión de precios es la falta de un sistema adecuado de precios testigo.
- ↪ Por otra parte, los proveedores cotizan al Estado entre un 40% y un 70% más que el precio del mercado por una desconfianza en la demora del pago.
- ↪ Se mencionó que en ocasiones la demanda se encuentra condicionada por la oferta de un beneficio (dinero, regalos) por parte del proveedor.

CUADRO 1:

Algunos ejemplos de precios pagados en la gestión anterior y en la actual en administración.

RUBRO	GESTIÓN ANTERIOR	GESTIÓN ACTUAL
Catering aviones	Desayuno: \$20 unidad Almuerzo: \$37 unidad	Desayuno: \$5,50 Almuerzo: \$15
Servicio limpieza	\$700.000 anuales	\$200.000 anuales
Seguro flota aviones	\$4.800.000 anuales	\$1.200.000 anuales
Biosensor	\$3 la unidad	\$0.30 la unidad
Alquiler galpón	\$7 m ²	\$1 m ²
Armado de cajas alimenticias	\$0.66 la unidad	\$0.33 la unidad
Librería	\$60.000	\$40.000
Turno limpieza	\$800 el turno	\$200 el turno

Fuente: estudio cualitativo.

Irregularidades en la contratación directa y licitaciones.

- ↳ Se han detectado varios medios organizacionales que permiten el uso excesivo de la contratación directa y las irregularidades en los precios pagados. En este sentido, existen ciertos mecanismos para obviar los requerimientos de procesos licitatorios:
 - ⇒ la ley 19.549: se la ha utilizado como procedimiento administrativo para el manejo de los subsidios a fundaciones que escapan a la ley de administración financiera del Estado
 - ⇒ el legítimo abono permite también evitar requerimientos de licitación encubriendo una contratación directa

Dentro de la segunda y la tercera etapa **Elaboración de pautas y Criterios para cubrir necesidades**, se exploró sobre comportamientos individuales y organizacionales relacionados con a los procesos involucrados en la elaboración de los pliegos, los criterios involucrados en las especificaciones técnicas y los medios que posibilitan la desviación de la normativa..

Irregularidades en la confección de pliegos y en la publicidad de la demanda.

- ↳ La ausencia de normas para los procesos de contratación otorga excesiva discrecionalidad a los funcionarios.
- ↳ En algunos pliegos la descripción que se difunde es muy poco explicativa y no termina de reflejar exactamente lo que se está contratando. y afectan la evaluación de las propuestas.
- ↳ En muchas ocasiones, el personal encargado de los procedimientos licitatorios no posee el conocimiento técnico.
- ↳ Falta agilidad en los procesos. Ello trae como consecuencia una dispersión de la responsabilidad.

Dentro de la cuarta etapa **selección de oferentes para cubrir necesidades**, se exploró sobre comportamientos individual / institucionales y organizacionales relacionados

a los procesos involucrados en la evaluación de las propuestas y la adjudicación de contratos, y los medios que posibilitan la desviación de la normativa.

Irregularidades en el listado de proveedores.

- ↳ Falta de un registro de proveedores centralizado del Estado. Es difícil evaluar el comportamiento de proveedores en contrataciones anteriores. Las habilitaciones de estos proveedores no se verifican sino que se renuevan automáticamente. Un comportamiento individual de los particulares que agrava este cuadro, es la utilización de documentación falsa por parte de algunos proveedores.

Irregularidades en la evaluación de propuestas y adjudicaciones.

- ↳ En el sector privado es frecuente la formación de un pool de proveedores, que cartelizan la venta de ciertos bienes, limitan el ingreso de competidores, y afectan el precio final de compra.

Dentro de la quinta etapa **cumplimiento de contrato**, se exploró sobre comportamientos individual / institucionales y organizacionales relacionados a los procesos involucrados en el cumplimiento del contrato, el control del cumplimiento y los controles sobre los procesos, y los medios que posibilitan la desviación de la normativa.

Irregularidades en el control del cumplimiento de los contratos.

- ↳ Se han detectado casos en los que la entrega de bienes y servicios es inferior o distinta a lo contratado. La separación técnica entre quienes demandan los bienes y servicios y quienes los reciben, abre un espacio para que sucedan irregularidades.
- ↳ Además, en este sentido, la baja probabilidad de penalización ha incentivado el incumplimiento de los proveedores.
- ↳ No se realizan mediciones de impactos al concluir los proyectos.

Irregularidades en los sistemas de Auditoría Interna y Sindicatura General de la Nación.

Auditoría interna

- ↳ En el caso de auditoría interna se plantea la falta de independencia y la connivencia de los sistemas de control y el poder político como uno de los causales de la falta de efectividad y eficiencia en sus funciones.
- ↳ No se realizan controles de gestión eficaces, ya que no se evalúan los costos de los programas ni su eficacia, sino el aspecto formal.
- ↳ Las amenazas de despido han conspirado para que los empleados que fueron testigos de irregularidades no se animaran a denunciarlas.

SIGEN

- ↳ Se han señalado las mismas deficiencias que en la auditoría interna: la connivencia entre el sistema político y los sistemas de control, la falta de independencia, el control sobre los aspectos normativos formales. Asimismo se ha observado que este organismo no aporta herramientas que permitan controlar la gestión.

- ↪ Se ha planteado la existencia de normativas que limitan la intervención de la auditoría en ciertas áreas.

RECURSOS HUMANOS

Dentro de la primera etapa **Detección y determinación de necesidades en cantidad y calidad**, se exploró sobre comportamientos individual / institucionales y organizacionales relacionados en términos de la dimensión de personal requerido, y los medios que posibilitan la desviación de la normativa.

Irregularidades en la detección de necesidades, contratación y desempeño.

- ↪ En términos generales se observa el cumplimiento de la normativa sobre procedimientos, pero exclusivamente en términos formales y no funcionales. Los incentivos, objetivos y procedimientos se cumplen en el sentido formal, pero en la actualidad sirven funciones a políticas o personales. Se prescinden de estudios técnicos y de las necesidades para determinar el requerimiento funcional de personal.
- ↪ Se observa el uso de pasantes para cubrir necesidades de personal de planta.

Dentro de la segunda etapa **Elaboración de pautas y Criterios para cubrir necesidades**, se exploraron comportamientos individual / institucionales y organizacionales relacionados con los procesos involucrados en la elaboración de los perfiles, y los medios que posibilitan la desviación de la normativa.

Irregularidades en la elaboración e los perfiles y criterios para cubrir necesidades.

- ↪ La mayoría de los encuestados señala que se diseñan perfiles laborales a medida de una persona particular.
- ↪ La definición vaga de los perfiles laborales para permitir mayor discrecionalidad en la selección, ocurre de acuerdo con la opinión de más de 6 de cada 10 encuestados, contra 2 de cada 10 que dicen que no ocurre o no se expiden, respectivamente.

Dentro de la tercera etapa **Publicidad y promoción de la demanda**, se exploró sobre comportamientos individuales y organizacionales relacionados a los procesos de convocatoria pública y los medios que posibilitan la desviación de la normativa.

Dentro de la cuarta etapa **Selección de oferentes para cubrir necesidades**, se exploró sobre comportamientos individual / institucionales y organizacionales relacionados con los procesos involucrados en los concursos de selección de personal y los medios que posibilitan la desviación de la normativa.

Dentro de la quinta etapa **Cumplimiento de contrato**, se exploró sobre comportamientos individual / institucionales y organizacionales relacionados con los procesos involucrados en el cumplimiento de las responsabilidades, la evaluación de desempeño, y los medios que posibilitan la desviación de la normativa.

Irregularidades en el cumplimiento del contrato.

- ↪ Hay evidencia de que los códigos operativos informales se combinan con las reglas formales para producir un sistema en el cual los cargos no son asignados

por méritos profesionales, sino por una lógica corporativa y política. No existen indicadores objetivos ni de gestión que permitan evaluar al personal.

↪ No se asigna puntaje de evaluación de acuerdo con una evaluación real del desempeño, sino que se asigna de acuerdo con otros criterios informales. Se utiliza un sistema rotativo en el cual se asigna el puntaje máximo a una muestra de los empleados buenos de un área un año y a otros el siguiente año.

Se reporta que el nivel promedio de calificaciones es artificialmente alto. Se evidencia una resistencia para asignar puntajes bajos que indiquen desempeño no satisfactorio.

Un efecto de esta práctica puede ser la perpetuación del desempeño de baja calidad.

↪ En la práctica, se detecta un desfase entre la participación en cursos de capacitación y el nivel profesional de la planta.

↪ Como irregularidad se menciona la utilización del personal por parte de la jerarquía para fines personales y políticos (como el uso de chóferes). En la encuesta, el 76% de los consultados indicó que es una práctica usual la utilización de recursos del estado para otros fines de los previstos y en beneficio propio o de terceros.

3.2. Estados Unidos

En Estados Unidos existe un gran número de leyes que tipifican como delito una amplia gama de actos de corrupción, entre ellos, la mayoría de aquellos efectuados en el ejercicio de la función pública considerados como delito por la Convención Interamericana Contra la Corrupción. Además, en este país se encuentra legalizada una serie de instrumentos de investigación que han dado buenos resultados en la persecución de delitos de corrupción. Entre estos instrumentos pueden señalarse a título de ejemplo:

- La protección a denunciantes. Los delitos de corrupción no suelen salir a la luz pública sino por la denuncia de uno de los participantes o alguien que tiene conocimiento íntimo de los hechos. Para favorecer tales denuncias, la legislación de los Estados Unidos prohíbe que se tomen represalias contra empleados del Gobierno que hayan denunciado una conducta que el empleado creyó ser ilícita, resultó en un abuso de autoridad y consistió en una pésima administración o conducta que representaba un peligro al público. También se hallan protegidos en términos similares los empleados del sector privado en industrias cuya naturaleza presenta grandes riesgos para el público (sustancias tóxicas, energía nuclear y ferrocarriles).
- Incentivos a denunciantes. Uno de los incentivos para propiciar denuncias sobre corrupción es el ofrecimiento de recompensas a los denunciantes. La legislación norteamericana establece el derecho del gobierno a recuperar daños por medio de una acción civil en aquellos casos en los cuales se perpetró un fraude contra el Estado. La ley establece que si los daños recuperados son el resultado de una denuncia, el denunciante tiene el derecho a recibir entre el 15 y el 25% del monto recuperado.

Como un caso de legislación que trasciende sus fronteras, cabe mencionar la existencia de una ley promulgada en 1977 prohibiendo que las compañías nacionales ofrezcan dádivas o sobornos a funcionarios públicos en el extranjero para obtener beneficios para su empresa. Esta ley, denominada “Ley Contra Prácticas Corruptas en el Extranjero”, prohíbe que cualquier empleado de una compañía norteamericana ofrezca a un funcionario de un gobierno extranjero dádivas o bienes para lograr que éste realice o deje de realizar un acto que viole su obligación legal; sanciona asimismo el ofrecimiento de dádivas a funcionarios

extranjeros para influenciar decisiones a ser tomadas por el gobierno extranjero. Además, extiende la prohibición a candidatos y partidos políticos.

3.3. Ecuador

El Congreso de Ecuador -cumpliendo el mandato constitucional- sancionó el 5 de agosto de 1999 la ley que crea la Comisión de Control Cívico de la Corrupción.

Entre los considerandos de la ley se hace referencia a los efectos de la corrupción en el ámbito de Ecuador y al hecho de que Ecuador ha suscripto la convención Interamericana contra la corrupción. La Comisión goza de autonomía e independencia económica, política y administrativa y que actúa en representación de la ciudadanía.

Por medio de esta ley el Congreso le ha conferido a la Comisión un mandato amplio y ambicioso ya que señala entre sus objetivos que realizará las acciones necesarias para la prevención, investigación, identificación e individualización, de los actos de corrupción, así como para la difusión de valores y principios de transparencia en el manejo de los asuntos públicos. A fines de cumplir con el objetivo, la Comisión recibirá, tramitará e investigará denuncias sobre actos cometidos por mandatarios y representantes de elección popular, magistrados, dignatarios, autoridades, funcionarios y empleados de los organismos del Estado y por las personas particulares involucradas en los hechos que se investigan y, de encontrarse indicios de responsabilidad penal en las referidas investigaciones, pondrá sus conclusiones en conocimiento del Ministerio Público, de la Contraloría General del Estado o del órgano jurisdiccional que fuese competente de conformidad con la Ley.

La Comisión se ocupará preferentemente de las denuncias sobre casos de peculado, cohecho, extorsión, concusión, agiotismo, fraudes en el sistema financiero y acciones fraudulentas en general y otras similares que afecten los recursos del Estado o de las instituciones del sector público, incluyendo aquellas en que participe accionariamente el sector privado.

Las atribuciones conferidas a la Comisión son amplias, destacándose, entre otras:

- Formular programas y dirigir campañas contra la corrupción, así como diseñar un plan nacional de prevención.
- Investigar las denuncias de corrupción.
- Solicitar informes o documentos a cualquier institución pública, privada o personas naturales a fin de verificar los fundamentos de los casos que investigan, constatar y pronunciarse sobre situaciones que impliquen conflictos de intereses o utilización indebida de información privilegiada.
- Otorgar protección legal a las personas que espontáneamente colaboren con la Comisión en el esclarecimiento de los hechos.
- Remitir, cuando los casos así lo ameriten, los informes finales de los procesos de investigación a la Contraloría General del Estado y al Ministerio Público.
- Recibir declaraciones extraprocesales de personas que tuvieren conocimiento de algún acto de corrupción o que presuntamente hubieren participado en él.

3.4. Venezuela

La principal norma que rige sobre el tema en estudio es la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público (LOSPP), promulgada el 2 de diciembre de 1982. Su principal finalidad es la prevención, la persecución y la sanción del enriquecimiento ilícito y demás delitos contra la cosa pública, así como la determinación de la responsabilidad administrativa, penal, civil y disciplinaria de los funcionarios y empleados públicos o la de las demás personas que, sin tener este carácter, cometan los delitos previstos en la Ley.

Los delitos previstos en la LOSPP son, entre otros, el peculado, la malversación, los sobregiros presupuestarios, la concusión, la utilización de informaciones o datos reservados, la obtención ilegal de utilidad, la admisión de dádivas, el enriquecimiento ilícito, las exacciones ilegales, los abusos de funciones con finalidad lucrativa, el fraude, el aprovechamiento ilícito derivado de actos y contratos, el tráfico de influencias, la falsedad en la declaración jurada de patrimonio y en los certificados de salud, la expedición indebida de documentos, la sustracción o destrucción de documentos administrativos y la apertura indebida de cuentas bancarias. La LOSPP ha introducido nuevos delitos tales como el enriquecimiento ilícito y la malversación de bienes o rentas; el primero está considerado como la forma más grave de todas las conductas ilícitas que menoscaban los intereses patrimoniales de la administración pública, incurriendo en él el funcionario o empleado público que, durante el desempeño de su cargo o dentro de los dos años siguientes a su cesación y sin poder justificarlo, se encontrare en posesión de bienes, sea por sí o por persona interpuesta, que notoriamente sobrepasen sus posibilidades económicas.

3.5. Alemania

El 27 de marzo de 1998 el gabinete federal de Alemania aprobó tres proyectos de ley para combatir la corrupción internacional:

- a) *Ley para combatir el soborno internacional*: Está destinada a proteger los mercados estructurados y abiertos a la competencia de los efectos negativos de la corrupción. Entre otras disposiciones, prevé que las normas sobre soborno incorporadas al Código Penal se extiendan al cometido de funcionarios, jueces y militares extranjeros, se penaliza el soborno a parlamentarios extranjeros en el tráfico económico internacional, y se amplía la aplicación del derecho penal alemán a todos los actos de soborno cometidos por alemanes en el exterior.
- b) *Ley de protección financiera de la Comunidad Europea*: *Tiene por meta combatir con más efectividad las estafas con subvenciones y la evasión de derechos aduaneros en perjuicio de los presupuestos de los países de la Comunidad Europea. Junto con la definición de determinadas normas penales mínimas el acuerdo prevé una colaboración internacional mejorada en la prosecución de estos hechos delictivos.*
- c) *Ley de Soborno de la Unión Europea*: *Legaliza un acuerdo sobre la protección de los intereses financieros de la Comunidad Europea. Además contempla una ampliación de la aplicabilidad del código penal al soborno y a la sobornabilidad de funcionarios de los estados miembros y de funcionarios de la Comunidad y amplía las posibilidades de actuación contra acciones de soborno en el exterior, especialmente las cometidas por, o en perjuicio de, alemanes.*

En ocasión de la aprobación de estos proyectos de ley, el Ministro de Justicia alemán Dr. Schmidt Jortzig expresó: *“Como la otra cara de la globalización cabe observar el aumento de la corrupción en el contexto internacional. Esto no solamente plantea nuevas metas al ordenamiento jurídico nacional, sino que requiere una colaboración estrecha a nivel internacional... Un éxito de*

estos esfuerzos fue el acuerdo iniciado por la OECD sobre el combate al soborno a funcionarios extranjeros en el comercio internacional. Con el mismo los estados signatarios se comprometen a penalizar no solamente el soborno a sus propios funcionarios, sino también el soborno a los funcionarios del tráfico de negocios internacional. Ello constituye un paso decisivo en el camino a la erradicación de la corrupción a nivel mundial.”

3.6. Malasia

En Malasia se dictó en 1997 una ley anticorrupción que penaliza y declara como crímenes los siguientes:

- Aceptar gratificaciones
- Dar o aceptar gratificaciones por interpósita persona
- Configurar hechos con culpabilidad del aceptante o dador de la gratificación aun cuando el propósito no fue ejecutado o no era atinente a los asuntos o negocios del funcionario.
- Procurar en forma corrupta el retiro de ofertas en licitaciones
- Sobornar a funcionarios u Organismos públicos
- Utilizar el cargo o posición para su gratificación personal
- Ignorar la obligación de informar transacciones de soborno
- Efectuar la trata con uso, tenencia, recepción u ocupación de gratificaciones o ventajas con relación a cualquiera de los crímenes precitados.
- Exteriorizar manifestaciones falsas o con intención de inducir a error a un funcionario de la Agencia o el Fiscal público.
- Realizar intentos, preparaciones, o conspiraciones criminales penalizables como crimen.

4. ACTIVIDADES DE ENTIDADES INTERNACIONALES, ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES Y OTRAS

4.1. Organización de las Naciones Unidas

En el ámbito de la ONU se creó un Comité Especial, con la misión de negociar una convención internacional contra la corrupción. Este comité celebró su primer periodo de sesiones del 21 de enero al 1 de febrero de 2002 en Viena, Austria. El comité se reunirá periódicamente hasta fines del año 2003 para tratar una amplia gama de temas. El Embajador colombiano, Héctor Charry Samper, fue designado por el comité para liderar y coordinar las discusiones. El documento examinado por los delegados fue el resultado de la Reunión Preparatoria Oficiosa del Comité Especial que tuvo lugar en Buenos Aires en diciembre de 2001, que produjo un primer convenio borrador, cuyo texto es una versión refundida de las propuestas presentadas por varios de los países que participaron.

El trabajo del comité parte de las premisas manifestadas en previas resoluciones de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas respecto al tema de la corrupción y expresadas en el "Preámbulo" borrador. Este declara que la corrupción plantea problemas de gravedad que pueden poner en peligro la estabilidad y seguridad de las sociedades, socavar los valores de la democracia y la moral, y comprometer el desarrollo social, económico y político. Además, considera que existen vínculos entre la corrupción y otras formas de delincuencia, en particular la delincuencia organizada y la delincuencia económica, comprendido el blanqueo de dinero. Los temas que se discutirán en las varias reuniones del Comité Especial durante los próximos dos años están divididos en: Preámbulo, ocho secciones, y un Anexo.

a) Preámbulo

Propicia una historia institucional de los precedentes y principios que llevan a la ONU a formular un instrumento internacional contra el problema global de la corrupción.

b) Secciones para discusión

b.1) Disposiciones generales

Establece los propósitos de una convención de la ONU contra la corrupción; define términos básicos, tales como "corrupción" y "funcionario público"; considera el alcance de la convención; y trata el tema de la "soberanía."

b.2) Medidas preventivas

Abarca estrategias y políticas de integridad nacional, estructuras especializadas de prevención, la administración pública, código de conductas de los funcionarios públicos, contratación pública y gestión financiera del sector público, información pública, financiación de los partidos políticos, el sector privado, actividades de contabilidad, la sociedad civil, y medidas para prevenir el blanqueo de dinero.

b.3) Penalización de la corrupción

Considera sanciones y reparaciones, decomiso e incautación, jurisdicción, responsabilidad de las personas jurídicas, protección de los testigos y las víctimas y aplicación de la ley. Esta parte incluye: la penalización de los actos de corrupción en que participen funcionarios públicos; complicidad, instigación o intento de participar en un delito, tráfico de influencias, apropiación indebida de bienes por un funcionario público, ocultación, abuso de funciones, enriquecimiento ilícito, aprovechamiento de información reservada o confidencial, desviación de bienes, y beneficios indebidos. También considera la penalización de actos de corrupción cometidos en el sector privado y del blanqueo del producto del delito, delitos de contabilidad, tráfico de influencias por particulares, penalización de la obstrucción de la justicia, y la responsabilidad de las personas jurídicas.

Otros temas que considera son la protección de los delatores, los testigos y las víctimas, la responsabilidad civil derivada de actos de corrupción, la indemnización por daños y perjuicios, medidas para intensificar la cooperación con las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley, técnicas especiales de investigación, y la cooperación con los organismos nacionales.

b.4) Promoción y fortalecimiento de la cooperación internacional

Comprende la extradición, el traslado de personas condenadas a cumplir una pena, asistencia judicial recíproca, remisión de actuaciones penales, cooperación en materia de cumplimiento de la ley, investigaciones conjuntas; y otras medidas cooperativas.

b.5) Medidas para prevenir y combatir la transferencia de fondos de origen ilícito derivados de actos de corrupción (incluido el blanqueo de fondos, y la repatriación de dichos fondos)

Trata sobre la cooperación internacional para fines de decomiso, disposición del producto del delito o de los bienes decomisados, y la repatriación a los países de origen o a países o personas facultadas para recibir el producto del delito o los bienes decomisados, y la restitución de bienes a los países de origen en casos de daño patrimonial.

b.6) Asistencia técnica, capacitación y recopilación, intercambio y análisis de información

Se refiere a modos de desarrollar e intercambiar las capacidades para actuar contra las manifestaciones de la corrupción, incluyendo la asistencia financiera.

b.7) Mecanismos de vigilancia de la aplicación

Propone varios elementos para la creación de una "Conferencia de las Partes a la Convención."

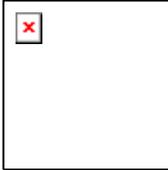
b.8) Cláusulas finales

Indica procedimientos para la ratificación, aceptación, apropiación, y adhesión a una convención internacional contra la corrupción.

c) Anexo

Propone un "Código Internacional de Conducta para los Titulares de Cargos Públicos."²⁸

4.2. Transparencia internacional



Transparencia Internacional es una coalición mundial de organizaciones no gubernamentales unidas con la misión de disminuir la corrupción en los negocios internacionales. Se fundó en 1993, tiene sede en Berlín y está representada en más de 80 países.

Transparencia Internacional realiza las siguientes tareas:

- Implementa herramientas que favorezcan la transparencia en la administración de fondos públicos, fomentando la participación de la sociedad civil en el control de los actos administrativos.
- Diseña estrategias para controlar la corrupción en las transacciones de negocios internacionales que afectan al mundo en desarrollo.

Para esto, Transparencia Internacional:

- Crea grandes coaliciones nacionales e internacionales contra la corrupción.
- Desarrolla acciones regionales y locales a través de los distintos Capítulos Nacionales.
- Establece "Sistemas Nacionales de Integridad".
- Elabora un índice internacional de percepción del grado de corrupción que se difunde mundialmente una vez al año.²⁹

Para fortalecer y facilitar el trabajo en América Latina y el Caribe se ha creado una red regional denominada TILAC, que cuenta con redes temáticas y una coordinación regional invitando a la amplia participación de otras ONG.

Las principales funciones de TILAC son:

- Facilitar y promover la cooperación temática en la región - entre capítulos nacionales y otros actores en el tema - a fin de tener un mayor alcance e impacto.
- Desarrollar y fortalecer la capacidad de trabajar temas prioritarios desde un punto de vista regional que permita desarrollar e implementar estrategias articuladas y resultados comparativos.

²⁸Fuente: www.respondanet.com

²⁹ Fuente: www.transparency.org

- Permitir la participación a los actores fuertes en temas vinculados con la corrupción a fin de fortalecer y ampliar el movimiento contra la corrupción.
- Coordinar programas y proyectos comunes de manera descentralizada.³⁰

4.3. Poder ciudadano

Desde 1996, Poder Ciudadano es el Capítulo Argentino de Transparencia Internacional. En este marco, Poder Ciudadano realiza distintas acciones en el área de transparencia y control de la corrupción. Sus objetivos son:

- Liderar en el plano internacional y regional acciones para el fortalecimiento de las democracias.
- Impulsar y participar en redes nacionales para el fortalecimiento de la democracia.
- Democratizar la justicia.
- Promover la transparencia en el sistema de representatividad política.
- Desarrollar mecanismos de monitoreo de la gestión pública.
- Educar para la participación.
- Convertir al sector social en fuente de noticias.

De cada uno de estos objetivos, se desprenden los siguientes programas que Poder Ciudadano desarrolla con un equipo de profesionales en cada una de las áreas:

- Programa de Participación y Fiscalización Ciudadana.
- Programa Ciudadanos Por La Justicia.
- Programa Elecciones Transparentes.
- Programa de Contrataciones Transparentes.
- Programa Aulas Sin Fronteras.
- Programa Jóvenes Negociadores.
- Infocívica.

En 1995, Poder Ciudadano fundó la Red Interamericana para la Democracia, con el objetivo de movilizar a los ciudadanos para el desarrollo de democracias participativas en Latinoamérica.

Tiene 4 áreas de trabajo:

- Educación para la participación.
- Incidencia política.

³⁰ Fuente: www.tilac.org

- Monitoreo y control ciudadano.
- Fortalecimiento institucional de las organizaciones.

Esta tarea es llevada adelante con el trabajo en conjunto de más de 80 organizaciones de la región que hoy forman parte de la Red.

Además, Poder Ciudadano es miembro activo de varios Foros, entre los que - por tener vinculación con el problema de la corrupción- cabe mencionar al “Foro Social para la Transparencia”. Este Foro, que está integrado por organizaciones no gubernamentales apartidarias, constituye un espacio de trabajo conjunto, con la misión de promover la prevención y la lucha contra la corrupción en la Administración Pública e impulsar la participación ciudadana en el control de los actos de gobierno. Sus objetivos son:

- Impulsar la deliberación ciudadana de los asuntos públicos.
- Contribuir al fortalecimiento de la sociedad civil a través de iniciativas de capacitación para la participación ciudadana.
- Participar e influir en la elaboración de políticas públicas destinadas a mejorar el nivel de transparencia en la administración pública.
- Auspiciar el debate de las leyes que tienden al logro de una mayor transparencia y eficiencia en el Estado.
- Impulsar la discusión de programas y normas que fijen incentivos de transparencia e idoneidad para la actuación de funcionarios públicos.
- Ampliar la convocatoria a ONGs para que se sumen al seguimiento y control de los actos de gobierno.
- Difundir los trabajos, proyectos y conclusiones que realice el Foro ante la opinión pública.

El Foro se reúne una vez al mes en una reunión plenaria y los temas específicos son abordados en reunión de comisiones. Las comisiones que están conformadas son las siguientes: “Monitoreo Electoral”, “Contrataciones del Sector Público” y “Estudio e Investigaciones”.

4.4. Centro para la democracia y el gobierno de la oficina de programas globales de USAID (united states agency for international development)

En el mes de febrero de 1999 el Centro para la Democracia y el Gobierno de la Oficina de Programas Globales de USAID publicó un manual para combatir la corrupción.

El propósito del manual es asistir a las misiones de USAID y sus asociados para desarrollar iniciativas anti-corrupción. Se inspira en la creciente literatura y experiencia práctica en este campo destinada a proveer asistencia en el desarrollo de estrategias para combatir la corrupción. Si bien el problema en sí mismo no es nuevo, solo recientemente han surgido oportunidades para trabajar en este área. De hecho, la corrupción ya no es un tema “tabú”, sino que es un tema que los diseñadores de políticas gubernamentales, los hombres de negocios, las organizaciones civiles, los medios de comunicación y las entidades donantes de todas las regiones están encarando abiertamente.³¹

³¹ La corrupción y el fraude: Antecedentes para conocimiento de la profesión contable. Comisión de Actuación Profesional del Contador Público del Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Setiembre 2001, Pág. 40.

4.5. Association of certified fraud examiners

La Association of Certified Fraud Examiners – ACFE (Asociación de Auditores de Fraude Certificados), establecida en 1988 en Austin, Texas, es una organización internacional que cuenta con más de 25.000 miembros en todo el mundo. Su misión es la de prestar un servicio a la comunidad en general y al universo empresario en particular, intentando formar, educar y capacitar a los individuos con el fin de que puedan actuar para prevenir a nivel internacional tanto el fraude en todas sus formas en aspectos relacionados con su detección, investigación y disuasión como a otros delitos denominados de “cuello blanco”.

Cumpliendo con los requisitos necesarios los profesionales interesados en que el tema de estudio ocupe un papel diferencial en su actividad profesional, laboral o académica, podrán acceder a la calificación de Certified Fraud Examiners – CFE. Previamente quienes sean capaces de obtener dicha categoría, deberán acatar los rigurosos criterios de admisión y adherir al Código de Ética de la ACFE.

En dicho sentido busca desarrollar las técnicas necesarias en temas de auditoría, sistemas contables, aspectos legales, ética e investigación para prevenir el fraude en cualesquiera de sus formas.

Asimismo busca que los profesionales adquieran conocimientos y experiencia específicos para el diseño e implementación de programas de prevención y detección. La puesta en práctica de estos programas es la mejor alternativa para reducir las pérdidas por fraudes.

Hace algunos años fue formado el capítulo Argentina. Sus miembros, que obtuvieron la calificación profesional de Certified Fraud Examiner – CFE, tienen una vasta experiencia profesional y académica y provienen tanto del ámbito privado como del público.³²

El Programa de Capacitación del Capítulo Argentina de la ACFE incluye, entre otros temas, la utilización de una metodología profesional con el fin de realizar el examen de fraudes, el reconocimiento temprano de las señales de alerta y el conjunto de medidas necesarias para prevenir el fraude y el abuso. Asimismo el análisis de casos prácticos, basados en experiencias reales de prevención y detección, es una de las principales características del enfoque didáctico de la ACFE.

Este Programa tiene como objetivo final que quienes accedan al mismo adquieran un "Cuerpo Común de Conocimientos" compuesto por los siguientes pilares:

1. Criminología y Ética.
2. Aspectos Legales del Fraude.
3. Investigación del Fraude.
4. Auditoría y Contabilidad.

4.6. American College of Forensic Examiners

Existe otra organización, llamada “*The American College of Forensic Examiners*”, que tiene como objeto cubrir similares objetivos que la anterior pero que se hacen también extensivos a otras ramas de las ciencias. A título informativo mencionaremos medicina, psiquiatría, odontología, ingeniería, etc.³³

³² Obra citada en 12, Pág.40 y 41.

³³ Obra citada en 12, Pág. 41.

5. ORGANISMOS PROFESIONALES

5.1. Iniciativas de la profesión contable

La mayoría de las organizaciones nacionales de contadores, así como la Federación Internacional de Contadores, han desarrollado una serie de normas que están diseñadas para combatir la corrupción. Los códigos de ética, que se aplican a todos los contadores, ya sea que éstos se encuentren ejerciendo la profesión en el ámbito público, en el sector comercial, industrial o gubernamental, requieren que los profesionales obedezcan a las normas más elevadas de objetividad y cuidado profesional. Las normas de auditoría alertan a los profesionales respecto de la posibilidad de que exista fraude y requieren que los contadores documenten las acciones que ellos encaran frente a dicha posibilidad en el momento de planificar las auditorías y que informen sus hallazgos a la gerencia. Los códigos de administración empresarial, los controles financieros y otros controles internos apropiados deberán asegurar que, de forma similar, aquellos contadores que se desempeñan en el sector comercial o gubernamental estén al tanto de su responsabilidad de informar cualquier acto de corrupción.³⁴

5.2 Pronunciamientos

5.2.1 Posición de la Federación Internacional de Contadores (IFAC)

El Comité de prácticas Internacionales de Auditoría de la IFAC emitió un pronunciamiento sobre Fraude y error que se incluyó bajo el número 240 de la codificación de las Normas Internacionales de Auditoría “*con el propósito de establecer normas y proveer guías sobre la responsabilidad del auditor para la consideración del fraude y error en la auditoría de estados contables*”.³⁵

Los párrafos 6 a 11 de esta norma establecen ciertas consideraciones principales, a saber:

En el planeamiento de la auditoría, en el desarrollo de los procedimientos y en la evaluación e informe de los respectivos resultados, el auditor debe considerar el riesgo de que existan errores significativos en los estados contables, resultantes de fraudes y errores. Debe asimismo indagar a la Gerencia o Dirección sobre cualquier fraude o error significativo que haya sido descubierto.

También se destaca que *el auditor debe planear y desarrollar la auditoría con una actitud de escepticismo profesional, admitiendo la posibilidad de que ciertas condiciones o eventos que se localicen, podrían indicar la existencia de fraudes y errores.*

Resultan interesantes los conceptos asignados por esta norma a los siguientes términos:

Fraude: *acto intencional de uno o más individuos que junto con la gerencia, empleados o terceros, originen la presentación de estados contables que contengan falsedades. El fraude comprende:*

- *Manipulación, falsificación o alteración de registros o documentos*
- *Malversación de activos*
- *Supresión u omisión de los efectos de transacciones de los registros o documentos*
- *Registro de transacciones sin elementos respaldatorios*
- *Errónea aplicación de políticas contables*

³⁴ IFAC: Documento para debate

³⁵ Wainstein, Mario. “La Auditoría y la Corrupción” publicado en “Auditoría. Temas Seleccionados”, Ediciones Macchi, Buenos Aires, 1999, pág. 83.

Esta norma señala que la responsabilidad por la prevención y detección del fraude y el error incumbe a la Gerencia, que debe implementar y continuar con procedimientos adecuados de contabilidad y de control interno. Esos sistemas reducen, pero no eliminan, la posibilidad del fraude y el error.

Por otra parte, establece que *“el auditor no es responsable de la prevención del fraude y el error”*.

La debilidad en el diseño de los sistemas contables y de control interno y el incumplimiento de ciertos controles, pueden incrementar el riesgo del fraude y error. Por ejemplo:

- Dudas con respecto a la integridad y capacidad de la gerencia.
- Presiones inusuales internas o externas en una entidad.
- Transacciones inusuales.
- Problemas en la obtención de evidencia de auditoría pertinente, suficiente y apropiada.

La norma señala que existen más probabilidades de detectar errores que fraudes, habida cuenta de que en el caso de fraudes existen actos tendientes a ocultar esos hechos.

También se indican los procedimientos que deben aplicarse cuando aparecen indicios de fraudes y errores y se considera que los mismos tendrán un efecto de significación en los estados contables. En esos casos, el auditor debe modificar o ampliar sus procedimientos de auditoría. Estos cambios dependerán de los tipos de fraudes o errores, de las probabilidades de su ocurrencia y de las probabilidades de que esos tipos de fraudes o errores tengan un efecto de significación en los estados contables.

Queda finalmente como recurso del auditor que se enfrenta con problemas de fraudes y errores no resueltos, plantearle al cliente su retiro de la auditoría encomendada. El profesional deberá encarar esta alternativa cuando llega a la conclusión de que la entidad no ha subsanado los problemas detectados. Tal supuesto puede configurarse cuando están involucrados los niveles más altos de una entidad y se llega a dudar de la confiabilidad de cualquier otra manifestación de la dirección o gerencia.

El Código de Ética de la Profesión Contable (establecido por la IFAC) establece ciertos procedimientos de comunicación entre un auditor entrante en un trabajo y el auditor saliente, y el grado de información que debe existir entre ambos profesionales. Ello depende de cada país.

Finalmente la norma 240 contiene un apéndice con ejemplos de las condiciones o eventos que incrementan el riesgo de fraude y error. Algunos de ellos son:

- *La gerencia es ejercitada por una persona o por un pequeño grupo de personas que no tiene ninguna supervisión efectiva por parte de un directorio o un consejo de vigilancia u otro comité.*
- *La industria está en declinación y las deficiencias se incrementan.*
- *Hay un inadecuado capital de trabajo debido a la caída de rentabilidad o una rápida expansión.*
- *Excesiva presión al personal administrativo para completar estados contables en plazos limitados e inusuales.*
- *Transacciones inusuales, especialmente a la fecha finalización del ejercicio, las cuales que tienen un efecto significativo en las utilidades.*
- *Registros inadecuados, archivos incompletos, y ajustes excesivos en los libros de contabilidad.*³⁶

³⁶ Obra citada en 12, Pág.47 a 49.

