

***EN BUSCA DE UNA
ESTRATEGIA EFICAZ PARA
COMBATIR LA CORRUPCIÓN EN
ARGENTINA***

- GLADIS MARÍA DEMARCHI -

-.Mayo 2005.-

TABLA DE CONTENIDOS:

- Lista de ilustraciones.....	05
- Resumen.....	06

- INTRODUCCION:

ACERCA DE LA NECESIDAD DE ABATIR EL FLAGELO PERSISTENTE DE LA CORRUPCION EN LA SOCIEDAD ARGENTINA

1. <i>La corrupción un azote que fustiga cada vez más a la sociedad argentina.....</i>	08
2. <i>El remedio efectivo contra un grave problema.....</i>	10
3. <i>Ampliando el enfoque de acción.....</i>	12
4. <i>Una mirada insinuante desde lo social.....</i>	13
5. <i>Límites y horizonte del presente trabajo.....</i>	13
6. <i>Plan de acción para el diseño de una estrategia óptima contra la corrupción.....</i>	14

CAPITULO I:

LA CORRUPCION EN ARGENTINA COMO UN PROBLEMA DE CAPITAL SOCIAL

1. <i>Preocupación desde las organizaciones internacionales por el flagelo universal de la corrupción.....</i>	16
2. <i>El espíritu de las reformas estructurales del Consenso de Washington..</i>	19
3. <i>La corrupción en Argentina vista como un hecho cotidiano con profundas raíces culturales.....</i>	23
4. <i>El origen del proceso de concentración del ingreso en la sociedad</i>	

<i>argentina</i>	27
5. <i>El gran desafío de fortalecer la confianza como fuente del capital social.</i>	29
6. <i>El peligroso círculo vicioso de la corrupción que impide un mayor desarrollo</i>	33
7. <i>Vínculos entre desigualdad, desconfianza y corrupción</i>	41
8. <i>Síntesis</i>	43

CAPITULO II:

AVANCES Y LIMITACIONES EN EL MARCO REGULATORIO, MECANISMOS INSTITUIDOS Y ALGUNAS LINEAS DE ACCION PARA COMBATIR LA CORRUPCION

1. <i>Análisis de la aplicación de la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos</i>	44
2. <i>Normas de conducta, sistemas de control superior y mecanismos de participación de la sociedad civil para hacer efectivo su cumplimiento</i> ...	46
2.1. <i>Normas de conducta y mecanismos para prevenir conflictos de intereses</i>	49
2.2. <i>Normas de conducta y mecanismos para asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos</i>	55
2.3. <i>Medidas y sistemas que exijan a los funcionarios públicos informar a las autoridades competentes sobre los actos de corrupción en la función pública de los que tengan conocimiento</i>	55
2.4. <i>Sistemas para la declaración de ingresos, activos y pasivos</i>	56
2.5. <i>Organos de control superior</i>	58

2.6. <i>Mecanismos destinados a estimular la participación de la sociedad civil para prevenir la corrupción.....</i>	58
2.7. <i>Asistencia y cooperación internacional.....</i>	64
3. <i>Recomendaciones del Comité de Expertos de la Organización de Estados Americanos.....</i>	65
4. <i>En busca de una estrategia global óptima.....</i>	67
9. <i>Síntesis.....</i>	70
CONCLUSION.....	74
ANEXO.....	82
BIBLIOGRAFIA.....	85

LISTA DE ILUSTRACIONES:

- INDICE DE FIGURAS:

Figura N° 1: Causas y efectos del incremento de la corrupción en los últimos años en Argentina..... 82

- INDICE DE TABLAS:

Tabla N° 1: Evolución de la desigualdad social, la confianza y la corrupción en Argentina..... 83

- INDICE DE GRAFICOS:

Gráfico N° 1: Desigualdad social y falta de apoyo a la democracia..... 83

Gráfico N° 2: Desigualdad social e insatisfacción con la democracia..... 84

Gráfico N° 3: Desigualdad social y falta de transparencia..... 84

RESUMEN:

En los últimos años la corrupción ha experimentado un notable incremento en Argentina convirtiéndose en un verdadero problema que compromete no sólo la gobernabilidad democrática sino también el desempeño económico del país.

Dada las profundas raíces culturales que posee en la sociedad este fenómeno debe combatirse no sólo en el ámbito de lo público, sino también en el medio empresarial y a nivel de la ciudadanía en general.

La falta de transparencia que se deja sentir muy fuertemente desde hace más de una década no es más que una consecuencia directa del deterioro de la confianza, todo lo cual constituye un fiel reflejo de la debilidad característica del capital social en nuestro país.

Si bien se han hecho algunos avances en cuanto al marco legal para adecuarlo a los estándares internacionales y se han implementado ciertos mecanismos para minimizar su impacto, la estrategia legal, de por sí sola, no constituye un arma enteramente eficaz para romper el círculo vicioso que genera este azote.

Resulta imprescindible, además, canalizar la participación social efectiva en el control de las políticas públicas, incentivar la rendición de cuentas por parte de los funcionarios en forma regular, al tiempo que favorecer la práctica generalizada de una ética responsable.

Desde las organizaciones internacionales lo que más preocupa son los efectos devastadores sobre la estabilidad democrática, el crecimiento económico y la reproducción de la pobreza, mientras que escasamente interesan los orígenes y las condiciones en las que se nutre.

En el caso argentino es necesario reconocer que la reducción del papel del Estado y las reformas estructurales llevadas a cabo en la década de los noventa provocaron una mayor desigualdad social, desarticularon aún más el débil tejido social

existente y condujeron a niveles alarmantes de corrupción que en la actualidad resultan muy difíciles de combatir.

No basta con la voluntad de atacar el problema de arriba hacia abajo sino que se requiere de una estrategia integral que ponga no sólo énfasis en la remodelación de las instituciones sino también en el fortalecimiento de los vínculos sociales.

Es decir, para reducir la corrupción hay que incrementar la confianza pero antes será necesario disminuir la brecha de inequidad social.

Sin dudas, en una sociedad más equitativa la gente posee mayor confianza y las prácticas corruptas son menos frecuentes.

INTRODUCCIÓN:

**ACERCA DE LA NECESIDAD DE ABATIR EL FLAGELO
PERSISTENTE DE LA CORRUPCION EN LA SOCIEDAD ARGENTINA**

“La corrupción es una lacra. Por su intermedio se transfiere riqueza de los pobres a los ricos y se asegura que aquéllos sigan siendo pobres. La corrupción hace las veces de un impuesto adicional pagado por los ciudadanos. Cuando las elites roban del tesoro nacional, se reduce el dinero disponible para los programas del Estado destinados a redistribuir los recursos” (Uslaner 2003, pp. 229)

1. La corrupción un azote que fustiga cada vez más a la sociedad argentina

Lejos de ser un problema exclusivo de los países latinoamericanos la corrupción es enfrentado por los organismos internacionales como uno de los grandes flagelos que azotan en la actualidad tanto a países desarrollados como a los países en desarrollo, el cual sólo podrá ser superado con efectivos mecanismos de control social y mayor participación ciudadana.

Si en los países industriales constituye un hecho actual, en los países subdesarrollados representa una situación de carácter cotidiano, que además de significar un freno al desarrollo social y económico socava los fundamentos de la democracia.

La corrupción y la pobreza constituyen dos caras de una misma moneda por lo que se asume que los elevados índices de corrupción pública captados en los diversos países de la región, constituyen una de las principales causas que imposibilitan un mayor desarrollo de nuestras sociedades.

Al parecer en estas naciones contribuiría a alimentar el círculo vicioso de la pobreza, el hambre, la violencia, la inestabilidad, la crisis de gobernabilidad, etc., razón

por la cual es que, últimamente y desde los organismos financieros internacionales, se pregona a todas voces que el buen gobierno y la transparencia son factores indispensables para alcanzar un desarrollo sostenible.

Se dice que entre las causas que provocan el incremento de la corrupción en la región es la falta de leyes apropiadas, ya que a pesar de que la mayoría de los países cuenta con ellas su puesta en práctica es todavía muy deficiente. No existen mecanismos de controles efectivos puesto que las contralorías y procuradurías carecen de poder y además la opinión pública no tiene acceso a la mayor parte de la información pública. (Transparency International, IPC 2002)

En la zona se verifican dos tendencias preocupantes, una de las cuales se resume en la creencia de los sudamericanos de percibir que la corrupción está empeorando y la otra refleja la desilusión creciente que se manifiesta con respecto a la democracia.

Por ahora, la reacción de la sociedad civil ante el escándalo de hecho corruptos se ha caracterizado por expresiones callejeras de ira pública pero no se han transformado en un movimiento coherente a favor de un cambio constructivo. (Transparency International, BGC 2003)

En el caso específico de Argentina, se podría decir que los dispositivos implementados hasta ahora para la lucha contra la corrupción estarían encuadrados de igual manera en este mismo contexto de crisis de gobernabilidad. Por tanto, dichos mecanismos se basan más en un control de resultados sobre la gestión pública que una efectiva participación ciudadana en el diseño y seguimiento de las políticas públicas puesto que en la mayor parte de los casos éstas son delineadas por los propios organismos financieros internacionales.

El fenómeno de la corrupción, a diferencia de otros temas como los derechos humanos, civiles y políticos, no tiene larga data en la inclusión de la agenda

internacional, aunque en la actualidad existe gran preocupación por parte de los Estados en su interés por reducir los niveles de corrupción tanto en el ámbito nacional como en los negocios transnacionales.

Desde fines de la década de los '80 la corrupción latinoamericana ha sido un tema orientado principalmente por definiciones, estudios y estrategias anticorrupción realizados por organizaciones internacionales muy distantes y poco conocedoras de la realidad de la región. En general, en los diversos estudios la corrupción es percibida y analizada desde el ámbito público y no tiene en cuenta numerosos factores provenientes de cada sociedad.

En la sociedad argentina, caracterizada por estar bastante acostumbrada a tolerar dicho fenómeno como algo enteramente regular, el flagelo se torna no sólo en un abuso por parte de los funcionarios públicos sino en un problema de tipo sistémico. Es decir, la corrupción no solamente estaría enquistada en las estructuras de la vida pública sino que sería un fenómeno cultural que repercute también en un repertorio de hábitos y situaciones de violación de las disposiciones legales sobre las cuales una gran mayoría de los argentinos consiente, tales como la evasión fiscal y previsional, el pago de coimas, los casos de favoritismo, familismo o amiguismo, etc.

2. El remedio efectivo contra un grave problema

Asumiendo este problema como un fenómeno arraigado en su idiosincracia y producto de la debilidad de los vínculos sociales, se hace necesario realizar un tratamiento del tema a través del marco teórico del capital social. Desde esta perspectiva, entonces, revestirá singular importancia no sólo el análisis de las instituciones y normas establecidas en nuestra sociedad sino también el estudio de las relaciones de confianza que posibilitan un mayor o menor desarrollo de dicho capital.

Al parecer la corrupción es un problema de larga data en la historia del país que la sociedad siempre habría tolerado en tanto y en cuanto hubiera un cierto margen de igualdad social.

Entonces, ¿A qué se debería el aumento de las prácticas corruptas en el país en los últimos años?

La hipótesis que guía esta investigación intenta probar que en los últimos años los niveles de corrupción se habrían incrementado producto de una reducción de la confianza en general hecho que deriva del entorno de inequidad social creciente propiciado por la reducción del papel del Estado, la implementación de políticas tecnocráticas y la arremetida de las fuerzas disolventes del mercado, todo lo cual se habría nutrido, además, en los débiles vínculos sociales existentes y en la carencia de una tradición de compromiso ciudadano.

Si bien se ha comenzado por establecer un marco regulatorio más estricto, lo cual de por sí implica un gran avance, ello no será suficiente si es que se pretende disminuir un tipo de corrupción generalizada que se expande en todos los ámbitos y niveles de la sociedad.

La solución más adecuada debería disminuir primero la inequidad social para que aumente la confianza y así de esta manera se reduzca la corrupción. Es decir, a mayor igualdad social, se generaría una mayor confianza y habría menores niveles de corrupción.

3. Ampliando el enfoque de acción

El aporte que pretende realizar este trabajo de investigación no es otro que adoptar una visión más amplia que la sostenida por las organizaciones internacionales en cuanto al énfasis puesto por ellas sobre los efectos que la corrupción tiene sobre la gobernabilidad democrática y el crecimiento económico y por ende en la necesidad de instaurar un marco legal punitivo y crear nuevas instituciones como si ello fuera suficiente y tal como se ha venido realizando en el país hasta el momento..

Aquí se trata más bien de encontrar las causas que provocaron que la corrupción se disparara en una sociedad tradicionalmente acostumbrada a tolerar determinados niveles de falta de transparencia.

Por tanto, se necesita reemplazar el prisma a través del cual se está mirando para hallar la solución como si existiera una única receta aplicable al problema. Es necesario, pues, tener en cuenta la especificidad de la realidad de cada país y como ésta es una sociedad que se caracteriza por poseer débiles vínculos sociales hay que recuperar entonces la confianza para que sea la ciudadanía misma quien ayude a prevenir los actos de corrupción y a hacer respetar las leyes.

Entre los objetivos específicos del presente estudio destacan entre otros: indagar sobre la percepción del fenómeno de la corrupción desde las organizaciones internacionales; efectuar un análisis de los objetivos de las Reformas del Consenso de Washington; visualizar la corrupción como un problema de debilidad de capital social; investigar el origen del proceso de incremento de la desigualdad social observado a través del Índice de Gini; observar la evolución en la caída de los niveles de confianza institucional e interpersonal en diversos barómetros; realizar una lectura de diferentes índices que miden la corrupción pública, en el medio empresarial y en la preparación del presupuesto nacional; probar las relaciones de causalidad entre desigualdad, desconfianza y corrupción; efectuar un seguimiento acerca de los avances y limitaciones

del marco regulatorio y mecanismos de participación ciudadana y delinear una estrategia anticorrupción eficaz.

4. Una mirada insinuante desde lo social

Tal como se dijo el tratamiento del tema de la corrupción será abordado desde una perspectiva eminentemente social, es decir no sólo teniendo en cuenta a este flagelo como un elemento desestabilizador de la democracia o que incentiva el temor de los inversionistas extranjeros sino como un fenómeno que tiene profundas raíces culturales y que aflora con mayor intensidad en los últimos años a partir del proceso de reformas estructurales y el incremento de la desigualdad socio-económica en general.

Para ello, se utilizará una metodología de interpretación de fuentes documentales y estadísticas, respecto al tema de distribución del ingreso se tomará un informe de Comisión Económica para el Desarrollo de América Latina y el Caribe (CEPAL), en cuanto a los estudios de confianza se considerará estudios del Instituto del Banco Mundial, el Latinobarómetro, el Iberoobarómetro del Consorcio Iberoamericano de Investigación de Mercados y Asesoramiento (CIMA) y para el tratamiento de la corrupción los informes de Transparency International (TI), Consultora KMPG, Probidad y Poder Ciudadano.

Se revisarán, además, las Convenciones contra la corrupción de la Organización de Estados Americanos, Naciones Unidas y la reciente Declaración de León.

5. Límites y horizonte del presente trabajo

Entre los límites más destacados que presenta este trabajo se podrían señalar, en primer lugar, el haber considerado un espacio temporal que va desde los años noventa en adelante para poder vincular los niveles de desigualdad con los índices de confianza

y corrupción que comienzan a ser elaborados en esa década. Lamentablemente los datos que se cuenta en las mediciones sobre la confianza del Latinobarómetro son a partir del año 1996 y los índices de Transparency International para medir la corrupción van desde 1995 en adelante.

En segundo lugar, el análisis se centró principalmente en la corrupción pública federal, sin distinguir entre corrupción política y administrativa, y por carecer de información referente al nivel provincial y municipal de gobierno.

En tercer lugar, el estudio es eminentemente cualitativo puesto que es imposible contar con datos precisos acerca de los montos involucrados en las prácticas corruptas tales como la evasión de impuestos, pago de coimas, tráfico de influencias, lavado de dinero, etc.

6. Plan de acción para el diseño de una estrategia óptima contra la corrupción

Luego, después de haber presentado el problema en el Capítulo I, en primera instancia, se procurará contextualizar el fenómeno de la corrupción adoptando una visión amplia que permita vislumbrar no solamente los efectos sino también las causas que provocan este flagelo de modo de acertar en la elección de una estrategia anticorrupción eficaz.

En un segundo momento, se estudiarán los objetivos perseguidos por primeras y segundas reformas estructurales preconizadas por el Consenso de Washington.

En tercer lugar, asumiendo que la corrupción en Argentina es un problema de fragilidad del capital social, desde este marco teórico se revisarán dos modelos de explicaciones alternativos viables para combatir la corrupción.

En cuarto lugar, se situará el análisis en el entorno creciente de desigualdad social producto de la aplicación de dichas reformas y de las sucesivas crisis

institucionales tratando de identificar las condiciones que posibilitaron el alarmante incremento de la corrupción en los últimos años.

En quinto lugar, se efectuará un seguimiento en la evolución de los niveles de la confianza para constatar la debilidad y el deterioro real de esta fuente de capital social en nuestro país.

En sexto lugar, se indagarán los niveles de corrupción a los efectos de determinar en qué momento comienza a dispararse este perverso proceso que se torna cada vez más incontrolable.

Luego de todo ello, se intentará probar las relaciones de causalidad existentes entre el aumento de la desigualdad social, el incremento de la desconfianza y los elevados niveles de corrupción evitando de esta manera confundir las prioridades en el plan de lucha contra la corrupción.

En el Capítulo II, se estudiarán los avances realizados en materia legal efectuando un seguimiento en la aplicación de la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos (OEA) para detectar las falencias, limitaciones y puntos débiles del marco regulatorio y de los mecanismos implementados a los fines de enfatizar la necesidad de reforzar el compromiso social a través de canales de participación ciudadana como parte de una estrategia sólida e integral.

Por último, en las conclusiones finales se sintetizarán brevemente aquellos hallazgos sobresalientes de este trabajo y se señalarán algunas líneas de acción para una efectiva lucha anticorrupción.

CAPITULO I:

LA CORRUPCION EN ARGENTINA COMO UN PROBLEMA DE CAPITAL SOCIAL

Cuando los recursos de un país se distribuyen equitativamente existe mayor confianza entre las personas y por ende una menor probabilidad de que las elites saquen provecho de los recursos de gobierno para su propio beneficio y que los ciudadanos se exploten los unos a los otros. (Uslaner 2003)

En el presente capítulo se investigará acerca de cuáles fueron las condiciones detonantes que provocaron una escalada incontrolable en los niveles de corrupción en la sociedad argentina en los últimos tiempos. Para ello habrá que considerar el proceso de acentuación de la desigualdad social a raíz de las reformas estructurales aplicadas a inicios de los noventa y la repercusión negativa que esto tuvo en detrimento de la confianza de la sociedad y en el nefasto incremento de los actos de corrupción.

1. Preocupación desde las organizaciones internacionales por el flagelo universal de la corrupción

La preocupación principal de dichas organizaciones, en especial de los organismos financieros internacionales, evidentemente se centra en las implicancias del fenómeno de la corrupción en la gobernabilidad de la región, la cual representaría una condición necesaria para alcanzar un mayor desarrollo y estabilidad.

Ciertamente, sobresale aquí la preocupación de que los países de la región procuren mecanismos idóneos de participación social de modo de aplicar políticas de ajustes macroeconómicos apoyados sobre una amplia base consensual que garantice la estabilidad de los negocios transnacionales en la región y el fiel cumplimiento del pago de la deuda pública.

En las diferentes visiones de estas organizaciones se puede visualizar, asimismo, que se percibe a este flagelo como causa del estancamiento de los países del área, descuidándose los verdaderos problemas estructurales por los que atraviesan nuestras sociedades, tales como la desigualdad socio-económica, la situación de dependencia de la región hacia sistema internacional, la pobreza estructural, etc.

En los últimos tiempos, el Banco Mundial (BM) así como otros organismos internacionales, ha estado prestando oído especialmente a las cuestiones relativas a la corrupción y a la forma de reducir sus niveles en la región.

Por su parte, El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha ofrecido préstamos en apoyo a iniciativas anticorrupción y de transparencia a varios países de América del Sur durante el 2001-2002, en tanto que a través del Fondo de Inversión Multilateral ha donado recursos para ayudar a varios países del área, entre los cuales destaca Argentina, para crear y fortalecer las unidades de inteligencia financieras dedicadas a la detección y análisis de transacciones sospechosas que podrían derivarse del lavado de dinero.

La Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos (USAID) también ha enfatizado la necesidad del fortalecimiento de la democracia local a través de la participación ciudadana, los programas de construcción de instituciones locales y la implementación de mecanismos de control internos. (Transparency International, BGC 2003)

En 1996, la Organización de Estados Americanos (OEA) impulsó la firma de la Convención Interamericana contra la Corrupción, la cual fuera ratificada por Argentina en 1997. Como se observará más adelante los Estados partes se obligaron por ella a tipificar en su legislación los delitos de corrupción y a establecer medidas preventivas, así como facilitar la participación de la sociedad civil en su prevención. Sin

embargo, hasta ahora su cumplimiento ha sido mínimo debido a que sus cláusulas son de tipo propositivas más que obligatorias, carece de la fuerza suficiente para exigir su aplicación rigurosa y no contiene ningún mecanismo de sanción que derive por su incumplimiento. (OEA, 1996)

Por la Convención Antisoborno de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), ratificada por Argentina en el año 2001, se adopta reglas comunes para sancionar a las empresas y personas físicas involucradas en sobornos y penaliza el pago de éstos a países extranjeros. (Transparency International, BGC 2003)

La Convención contra la Corrupción promulgada en el 2003 por la Organización de Naciones Unidas (UN), suscrita por Argentina a fines de ese año aunque aún no ratificada, no sólo se preocupó de visualizar la lucha para combatir la corrupción en la administración pública, sino que además intentó señalar algunas medidas para prevenir la corrupción y mejorar las normas contables y de auditoría en el sector privado. En ella se destacó la necesidad de que cada Estado parte procure fomentar la participación activa de personas y grupos que no pertenezcan al sector público, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones con base en la comunidad, en la prevención y la lucha contra la corrupción. Para ello se deberá aumentar la transparencia y promover la contribución de la ciudadanía a los procesos de adopción de decisiones; garantizar el acceso eficaz del público a la información; realizar actividades de información pública para fomentar la intransigencia con la corrupción, así como programas de educación pública, incluidos programas escolares y universitarios; respetar, promover y proteger la libertad de buscar, recibir, publicar y difundir información relativa a la corrupción. (UN, 2003)

En la conocida “Declaración de Nuevo León” (2004) se reconoce que para alcanzar el bienestar de los pueblos de la región se requiere el logro de tres objetivos interdependientes, el crecimiento económico con equidad para reducir la pobreza, el desarrollo social y la gobernabilidad democrática. En este último pilar se asume que la corrupción y la impunidad debilitan las instituciones públicas y privadas, erosionan la moral de los pueblos, atenta contra el estado de derecho y distorsionan las economías y la asignación de recursos para el desarrollo. Por lo cual resulta absolutamente imperativo comprometerse para eliminar las prácticas no éticas en los sectores público y privado, fortaleciendo una cultura de transparencia y una gestión pública más eficiente. Se manifiesta también la preocupación por prácticas ilegales y fraudulentas en la administración de algunas empresas nacionales y transnacionales, que no en pocos casos llegan a afectar negativamente las economías en desarrollo. Por ella los gobiernos se comprometieron a impulsar la transparencia en los procesos políticos, en la administración de las finanzas públicas, en las transacciones gubernamentales y en los procedimientos de licitaciones y contratos de acuerdo con la legislación interna para prevenir los abusos y mantener la confianza pública.

Al igual que en las anteriores Convenciones, en esta Declaración destaca el papel fundamental que puede ejercer la participación ciudadana en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas impulsadas en los distintos niveles de gobierno. (OEA, 2004)

2. El espíritu de las reformas estructurales del Consenso de Washington

A menudo se sostiene que los países latinoamericanos son muy vulnerables a crisis de gobernabilidad democrática debido a los elevados índices de corrupción que determinan un desgaste constante del sistema democrático.

En los últimos tiempos se ha intentado, por todos los medios, fortalecer diversos mecanismos de responsabilidad política para consolidar la democracia después de más de una década de reformas económicas de inspiración neoliberal, en las cuales la política económica se había aislado completamente de las presiones del juego democrático para impulsar las reformas de primera generación impulsadas a inicios de los '90 por el Consenso de Washington que, en general, promovían a la liberalización comercial, la reducción de la inflación, la desregulación de servicios y las privatizaciones.

No obstante, dichas reformas nunca resolvieron los problemas básicos de los países de la región, en particular los niveles de pobreza, la injusticia social y la gran brecha en la distribución de los ingresos.

Hacia 1998 de acuerdo a los lineamientos del Post-Consenso de Washington se pensó que era necesario avanzar, entonces, hacia una segunda fase de reformas estructurales las cuales incluyen la reforma del Estado, el desarrollo institucional y el fortalecimiento de la gobernabilidad, contexto en el cual las instituciones ocupan un papel crucial para asegurar el proceso de crecimiento. Lo que se busca, entonces, en esta fase es el de asegurar la sostenibilidad de las reformas económicas tratando de que arraiguen en el compromiso y consenso nacional, evitando caer en crisis recurrentes de gobernabilidad.

Nuevas condiciones se definen cada vez más bajo la etiqueta de la gobernabilidad, entre las que se pueden mencionar: la necesidad de un gobierno legítimo, el impulso de adecuadas regulaciones económicas, una participación ciudadana activa, una administración pública capaz y eficiente y un sistema descentralizado en la toma de decisiones que genere rendición de cuentas en todos los

niveles. En fin, se sostiene que el buen gobierno constituye la condición necesaria para el desarrollo sostenible de la región.

Es por ello que las instituciones financieras internacionales y en particular los bancos multilaterales para el desarrollo desilusionados por la escasa eficiencia de la ayuda y los efectos perversos de la corrupción en la región, han tratado de incorporar en la agenda estas reformas económicas de segunda generación en sus políticas de préstamos y asistencia.

Las prioridades para América Latina se agruparían ahora en grandes áreas de políticas, tales como el perfeccionamiento del entorno legal y regulador, el aumento de la calidad de la gobernabilidad del sector público, el fortalecimiento fiscal, la reforma del sistema judicial y la descentralización de la administración pública y la promoción de la participación ciudadana.

Como la gobernabilidad democrática es entendida como la capacidad que tienen los gobiernos para ejercer el poder político democrático en forma continua en condiciones legítimas, resulta que la incapacidad de los gobernantes de la región en dirigir la economía repercutiría en la credibilidad y legitimidad de las instituciones democráticas.

El fortalecimiento de la gobernabilidad democrática implica la consolidación simultánea del proceso democrático y de las reformas económicas, lo cual requiere una reforma de la arquitectura institucional del Estado y de los métodos y estilos de gobierno.

En los últimos años, nuestra sociedad caracterizada como un tipo de democracia delegativa, por el elevado grado de decretos implementados en los primeros años del gobierno de Menem, a lo cual habría que agregarle el clientelismo, el personalismo, el favoritismo por siempre practicados en la historia política del país y la

autonomización de la política económica habrían contribuido en debilitar aún más los mecanismos de rendición de cuentas y a tender un manto sombrío en las cuentas estatales escapando a todo tipo de control y afectando así el contexto de la gobernabilidad. (Santiso, 2001)

Es, pues, en este marco de crisis permanente de gobernabilidad en el cual debe analizarse hoy la implementación de una política de lucha contra la corrupción en Argentina a través de la creación de la Oficina Anticorrupción (OA) y la pretensión de involucrar cada vez más a la sociedad civil en la gestión pública.

Y es también en este contexto en el cual se deben evaluar todos aquellos esfuerzos llevados a cabo para tratar de implementar la Convención Interamericana contra la Corrupción promulgada por la OEA y analizar los logros alcanzados y las limitaciones en la promoción de la participación ciudadana en el seguimiento de los actos administrativos y de gobierno.

En resumen, las reformas de segunda generación buscan corregir las imperfecciones de las primeras reformas, las cuales habían prestado escasa atención por las cuestiones sociales relacionadas con el área de la educación y la salud, la reducción de la pobreza, la inequidad social y a la promoción del capital social. Con todo, el énfasis permanece puesto más en la eficiencia del Estado y su efectividad para implementar las políticas públicas que sobre su legitimidad y capacidad de respuesta a las demandas de los ciudadanos.

En realidad, el verdadero fortalecimiento de la cultura y de los comportamientos democráticos debería sustentarse en un marco de equidad y regirse por principios tales como la inclusión y la efectiva participación, la rendición de cuentas o accountability, el Estado de derecho y la independencia efectiva de los poderes de gobierno, en especial

el poder judicial, problemas que adolecen la mayoría de los países latinoamericanos.
(Ver figura 1 en Anexo)

3. La corrupción en Argentina vista como un hecho cotidiano con profundas raíces culturales

Ya en 1993, Robert Putnam en un estudio en el que comparaba a las regiones del Norte de Italia respecto a sus vecinos del Sur, encontró una alta correlación entre el mejor desempeño de los gobiernos locales y la tradición cívica de las regiones nortinas, las que se caracterizaban por presentar organizaciones comunitarias activas, el interés por los asuntos públicos, la confianza, el respeto a la ley, las redes sociales y políticas horizontales, el escaso clientelismo, la solidaridad y la participación cívica. Desde entonces el capital social pasó a ser el principal factor explicativo de las riquezas y del mayor desarrollo de las naciones y por ende una preocupación constante de estudio por parte de los organismos internacionales. (Sunkel, 2003)

Para el Banco Mundial “el capital social se refiere a las instituciones, relaciones y normas que conforman la calidad y la cantidad de las interacciones sociales de una sociedad. Estas relaciones permiten a los actores movilizar recursos y lograr metas comunes, que pueden beneficiar a la sociedad en su conjunto o a un determinado grupo” (Sunkel 2003, pp. 303)

En un trabajo reciente de Eric Uslaner, se señala que “la confianza es un don, un ideal que conduce a creer que las personas pertenecientes a distintos grupos forman parte de la misma comunidad moral”. (Uslaner, 2003, pp. 230)

Como ella se basa en la idea de que existe un vínculo común entre las clases y en los valores de igualdad en las sociedades con mayor grado de confianza, el gasto en

los programas sociales es más elevado, el Estado más eficaz, la economía más abierta, las tasas de criminalidad menores y el crecimiento económico más rápido.

Los países en los que predomina la corrupción se caracterizan por ser sociedades por tener tasas de criminalidad elevadas, una fuerte evasión tributaria, una economía más regulada, menor crecimiento económico, un gasto público inferior, inestabilidad política, un sistema judicial ineficiente y una administración pública más burocrática.

Así, en tanto la corrupción es un impuesto adicional la confianza es una fuente de capital social que conduce a las sociedades a transferir recursos de los más ricos hacia los más pobres. En los países en los cuales los niveles de corrupción son muy elevados el nivel de confianza es reducido. La confianza resulta, pues, ser un tema fundamental para entender la razón que explica por qué unas sociedades son más desarrolladas y están mejor gobernadas que otras.

De acuerdo a este autor existen dos modelos alternativos que explican la relación entre la confianza y la corrupción.

El primero, es el modelo de la descomposición que va de arriba hacia abajo, según el cual si se logra eliminar la corrupción encarcelando a los corruptos se podrá fortalecer la confianza y lograr las ventajas que aportan la apertura de los mercados, un mayor crecimiento y una redistribución más equitativa. Es decir, estableciendo un conjunto adecuados de instituciones democráticas como las elecciones imparciales, el derecho de propiedad y la libertad de prensa, se puede eliminar la corrupción y crear confianza.

El otro modelo es el de la recomendación, o de abajo hacia arriba, en el que es necesario remodelar la cultura en vez de limitarse a reconstruir las instituciones y el primer paso consiste en poder desarrollar vínculos entre las clases sociales y las razas y así reducir las desigualdades económicas con lo que se incrementará la confianza y se

reducirá la corrupción. Cuando no hay solidaridad o no existen vínculos comunes entre las personas es más fácil que las elites sean más corruptas.

En el último modelo se considera a la corrupción como parte de la cultura y no sólo como un atributo de la elite dirigente, pero si bien los cambios culturales son considerados difíciles y lentos aún así resultan viables porque la cultura no es estática. La corrupción no es solamente un problema que afecta a los dirigentes sino que se nutre de profundas raíces culturales.

Aunque a menudo se considera que la democratización y las reformas estructurales son la solución a este tipo de problemas, lo cierto es que dicho sistema no garantiza un gobierno menos corrupto o eficaz. (Uslaner, 2003)

Hasta ahora parecería que en Argentina si bien se han establecido y remodelado varias instituciones siguiendo el modelo de la descomposición que menciona este autor los mecanismos implementados no han logrado disminuir los niveles de corrupción y no se verán resultados positivos en esta materia si no se intenta avanzar en el proceso visualizando a este tema como un fenómeno que requiere de un cambio cultural más profundo, es decir, concientizando e involucrando a la ciudadanía en el diseño, gestión y control de las instituciones.

Por supuesto que conspira contra ello un legado social, histórico y cultural en la manera de ejercer la política heredado e incorporado por los argentinos cuyos patrones pueden resumirse en: una cultura política autoritaria, la dificultad para distinguir entre lo público y lo privado, la carencia de una tradición de participación y cultura cívica, la carencia de búsqueda de consensos, la falta de confianza mutua de los actores sociales o el escaso capital social y la ausencia de actitudes filantrópicas.(Kohen 1998)

A lo que habría que agregarle que en los últimos tiempos se ha verificado un creciente proceso de judicialización de los conflictos con el agravante de quien comete

un delito si tiene medios para pagar a un hábil asesor jurídico se asegura su impunidad. Y más aún, la degradación de las virtudes cívicas y los valores morales se traduce en una ética pública laxa y permisiva según la cual se termina tolerando y admirando a los denominados “avivados” en lenguaje criollo o a aquellos inescrupulosos para hacer negocios que escalan el poder y ascienden en la jerarquía social.

La participación ciudadana siempre se expresó esencialmente sólo en tiempos electorales y en última instancia utilizando la herramienta extrema de deponer a sus gobernantes, pero no existe una tradición participativa directa en el cual los ciudadanos asumen un compromiso constante de control a sus representantes situación que convive con una acentuada reticencia por parte de éstos a efectuar sus rendiciones de cuentas.

De una parte, la sociedad sabe que cuando sus gobernantes se alejen demasiado de los intereses generales finalmente siempre le quedará la última opción de presionar o derrocarlos en forma popular como ha ocurrido en este último tiempo mientras que, del otro, persiste la ceguera de los representantes en su manera de hacer política de un modo tradicional y autoritario.

Con todo, a pesar de haber decaído el apoyo a la democracia por parte de la ciudadanía en los últimos años aún dicho porcentaje de respaldo resulta bastante notorio si es que se lo compara con los demás países latinoamericanos. Aunque es necesario destacar también que existe mucha insatisfacción ciudadana respecto a la manera que tiene dicho sistema para resolver los problemas y conflictos sociales.

Hay que rescatar, sin embargo, un mayor grado de madurez en la sociedad argentina al poder distinguir entre legalidad del sistema y el desempeño de sus gobernantes.

En resumen, resulta absolutamente primordial promocionar el fortalecimiento de la confianza de la sociedad, una de las fuentes de capital social, sin olvidar que en países con marcada desigualdad social la acumulación y distribución de dicho capital social puede adoptar diferentes graduaciones según los niveles sociales (nivel educacional y económico), de acuerdo a diferencias socio-demográficas (género y edad) o geográficas (urbano-rural, capital-provincia) (Sunkel, 2003)

Por lo cual no sólo será útil implementar una estrategia a largo plazo para incrementar los niveles de confianza que conlleven a un mayor desarrollo participativo y a un mejor control de la corrupción, sino que se hace imprescindible corregir la creciente brecha en la distribución del ingreso para avanzar más rápido por la senda de la equidad.

4. El origen del proceso de concentración del ingreso en la sociedad argentina

Según Uslaner, el camino para reducir la corrupción es aumentar la confianza pero ésta no se genera con sólo reducir la corrupción, por lo que resulta imprescindible reducir antes la desigualdad social. (Uslaner, 2003)

Lo que se intenta probar en esta sección es que a partir de la década de los noventa la mayor concentración del ingreso registrada en el país repercutió en los niveles de confianza de la sociedad al tiempo que posibilitó las condiciones para que la corrupción se disparara.

El programa de ajuste macroeconómico aplicado por el gobierno de Menem a partir de 1989 bajo los dictados de principios neoliberales y con el propósito de aplicar las primeras reformas estructurales propició entre otras medidas: la enajenación del patrimonio público, la desregulación del mercado, la liberalización del comercio, el

traspaso de funciones a los gobiernos subnacionales y el plan de convertibilidad que anclaba la moneda local al valor de la moneda americana.

Rápidamente el ajuste fiscal se hizo sentir provocando una intensa desestructuración de la trama social cuyo impacto negativo repercutió con el correr del tiempo en:

- La fuerte caída del empleo y de los salarios en el sector público.
- El atroz aumento de la deuda pública en un ambiente de gran volatilidad y el total condicionamiento a los organismos financieros internacionales, todo lo cual redujo el margen de autonomía de la política nacional.
- La hegemonía de un bloque dominante conformado por capitalistas financieros extranjeros en alianza con sus socios locales que fue fagocitando a la pequeña y mediana empresa incapaz de competir con los grandes conglomerados orientados más bien hacia el mercado externo.
- La inevitable dislocación de las economías regionales cuya producción suplía la demanda interna con precios que no estaban a la altura de poder lidiar con los productos importados y exportados.
- El incremento de la desocupación y el subempleo que condujo a un aumento y agravamiento de la pobreza estructural y a una creciente pauperización de los sectores medios.
- El desmejoramiento notable en la extensión y calidad de las prestaciones sociales brindadas por el Estado principalmente en las áreas de educación, salud, asistencia social y vivienda.
- El fortalecimiento desmedido del Poder Ejecutivo en desmedro del Legislativo, la total dependencia del Poder Judicial, la política económica

insular y la subordinación absoluta de los sindicatos al Partido Justicialista, lo cual eliminaría toda posibilidad de adopción de políticas consensuadas.

En resumidas cuentas, la política de corte neoliberal habría determinado una elevada concentración del ingreso la cual puede verificarse en el incremento del coeficiente de Gini que expresa la brecha de desigualdad social y cuyo aumento va desde un 0.501 en 1990, 0.508 en 1994, 0.530 en 1997 y a un 0.542 en 1999. (CEPAL,2004) (Ver tabla 1 en el Anexo)

En 1991, el 10 % del quintil más pobre se llevaba un 2,4 % del total de la riqueza producida en el país. En octubre 1996, ese porcentaje descendió a 1,6 %.

Por su parte, el 10 % más rico de la población se llevaba ese mismo año un 34,6 % del ingreso total y mientras que después se apropiaría de un 36,3 %. (Kohen, 1998)

Los gobiernos posteriores a pesar de haber intentado algunos cambios no pudieron revertir la magra situación social debido a la inercia de un marcado déficit fiscal, al peso de la deuda externa y en general a la falta de competitividad del país.

La desigualdad social que en el 2002 alcanza el 0.590 no es otra cosa que el fruto de las condiciones económicas, políticas y sociales heredadas agravadas ahora por la desconfianza de los inversores externos y la fuga de capitales que remataría en una larga crisis institucional que comenzó en el 2001 que aún deja sentir sus efectos en la actualidad. (CEPAL, 2004)

5. El gran desafío de fortalecer la confianza como fuente del capital social

A mediados de los '90 numerosas organizaciones internacionales preocupadas por la situación de inestabilidad política, económica y social en la región comenzaron a efectuar mediciones acerca del nivel de confianza en las instituciones de cada país

intentando advertir sobre el marcado entorno de ingobernabilidad en el que se desenvuelven que impide el logro de un mayor bienestar.

El Índice de la Democracia conocido como el Latinobarómetro que representa actitudes, opiniones, comportamientos y valores de las sociedades de América Latina, ha revelado que el apoyo a la democracia registrado en Argentina fue de un 58 % en el 2001, un 65 % en el 2002, un 68 % en el 2003 y un 64 % en el 2004. De esta manera, los porcentajes muestran el poco impacto que tuvo la crisis económica sobre el apoyo a la democracia en Argentina, aunque por otro lado permiten descubrir la fuerte y preocupante caída del respaldo experimentada desde un porcentaje sobre el 70 % entre los años 1996-2000.

Pero si el apoyo a la democracia es un indicador de legitimidad del sistema democrático mucho más ligado a la aceptación de valores básicos como la libertad y la tolerancia, la satisfacción con la democracia es un indicador que se relaciona más bien con la eficacia del sistema y el buen desempeño de gobierno. En el año 1996 el porcentaje de satisfacción con la democracia era tan sólo del 34 %, el mismo se mantuvo por encima del 40 % hasta el año 2000, para decaer en el 20 % 2001, luego a un 8% en 2002 y comenzar a recuperarse en un 34% en 2003 y 2004. (Latinobarómetro 2002/03/04) (Ver en tabla 1 en el Anexo)

Los partidos políticos, el gobierno, los bancos, el Congreso Nacional y el Poder Judicial, fueron las instituciones que mayor grado de desconfianza despertó entre los entrevistados en las mediciones correspondientes al año 2002. Y entre los problemas sociales más importantes de este año destacan en primer lugar la delincuencia, seguida por la corrupción y la drogadicción. (Latinobarómetro 2002 Presentación del Informe en Argentina)

En el 2003 solamente un 8 % manifiesta confianza en los partidos políticos y tan sólo un 26 % opina que ha habido progresos en la reducción de la corrupción en las instituciones estatales. Al año siguiente un 57 % de los entrevistados cree que hay probabilidad de sobornar a un policía, el 46 % a un juez y el 50 % a alguien en un ministerio.

Es interesante observar, además, el bajo nivel de confianza interpersonal registrado en todo el período comprendido entre 1996-2004 oscilando prácticamente entre un 10 y 20 %. (Latinobarómetro 2002/03/04)

Por otra parte, el Barómetro de la Gobernabilidad realizado por el Consorcio Iberoamericano de Investigación de Mercados y Asesoramiento (CIMA) busca medir el desempeño de las instituciones de los países de la región desde el punto de vista de los ciudadanos. Para este estudio la confianza en las instituciones constituye un indicador de gobernabilidad, pues además de las implicaciones sobre la economía, si éstas inspiran confianza es porque brindan un buen servicio.

Mientras en 1997-1998 ninguna institución aparecía con menos del 30 % de confianza por parte de la ciudadanía, en el 2001 figuran los partidos políticos a los que al año siguiente se le suman los sindicatos. En el 2003 y 2004 a estas instituciones que despiertan escasa confianza se les agregan el Congreso, la justicia, los bancos y la policía.

En el 2003 sólo la educación y la Iglesia aparecieron como instituciones creíbles ubicadas por encima del 50 % de confianza a los cuales se les suman los noticieros de TV en el 2004. (CIMA 2004)

El Índice de Gobernabilidad publicado por el Instituto del Banco Mundial en el 2003 reveló un estudio de indicadores de gobernabilidad sobre 200 países analizados en 1996 y 2002 evaluando seis dimensiones de gobernabilidad donde el país aparece

ubicado con los siguientes puntajes en un rango del 0 al 100: 1) voz, libertades fundamentales y rendición de cuentas (52,5 %); 2) estabilidad política y falta de violencia (23,8 %); 3) eficacia gubernamental y burocracia (37,6 %); 4) calidad del marco regulatorio (19,6 %); 5) aplicación de las normas de derecho (27,8 %); y 6) control de la corrupción (27,8 %) Dichos porcentajes manifiestan un notable deterioro con respecto a los niveles correspondientes al año 1996 donde fueron de 66,5 %, 65,2 %, 72,1%, 81,8 %, 65,7 %, 54 % respectivamente (Instituto del Banco Mundial, 2003)

En resumen, la debilidad de la confianza institucional e interpersonal resalta claramente la insuficiente credibilidad en las instituciones democráticas para resolver los conflictos sociales al tiempo que refleja lazos muy débiles en el tejido social.

A pesar de que la valoración distingue entre la legitimidad democrática y el desempeño del gobierno de turno y refleja claramente el hecho de que los pueblos se sienten soberanos cuando reemplazan a los gobernantes manteniendo el orden legal vigente, es posible visualizar una acentuada reducción tanto de apoyo al régimen como su grado de satisfacción a partir del año 2001 con tendencia a recuperarse muy lentamente.

La buena valoración del sistema educativo, los noticieros de TV y la Iglesia confirman una vez más el descrédito en la clase política y de las instituciones estatales al igual que expresa la lejanía existente entre la acción desarrollada por los gobernantes y los intereses de la ciudadanía produciéndose de tanto en tanto un quiebre o desencuentro total que conduce a situaciones inmanejables de crisis recurrentes de gobernabilidad.

Por todo lo cual se podría decir que se está en presencia de un capital social débil, una carente tradición participativa de la sociedad en su conjunto y la otrora

reticencia de parte de los representantes por cambiar su estilo arcaico de imponer las metas políticas.

6. El peligroso círculo vicioso de la corrupción que impide un mayor desarrollo

Con el afán de medir la falta de transparencia a mediados de los noventa surgen una serie de índices destinados a medir el grado de corrupción mundial para advertir sobre los impactos negativos que acarrea este fenómeno sobre todas las sociedades.

Transparency International (TI), organización que mide la corrupción a nivel mundial, reconoce que ésta constituye un flagelo que afecta a todo el planeta ha elaborado un índice denominado Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) que se da a conocer anualmente y sirve como indicador socioeconómico utilizado por los gobiernos, organizaciones internacionales, medios de comunicación y grupos de presión.

Pero el IPC se concentra solamente en la corrupción del sector público, la cual es definida como “el abuso de un cargo público para el beneficio privado”, no distinguiendo entre corrupción política y administrativa.

El problema se da en que sólo se basa en percepciones de las personas que experimentan directamente el entorno de la corrupción y no compara a los diferentes países a partir de datos puramente empíricos.

Para los informes del IPC se integran datos correspondientes a tres años, ya que si bien el desarrollo de cambios fundamentales en los niveles de corrupción en un país es lento, las percepciones públicas tienden a cambiar más rápidamente. El índice IPC se basa en una serie de encuestas diferentes aplicadas a empresarios y analistas de

riesgos sobre países, es decir, más que nada refleja una mirada sobre aquellos decisores claves en inversión y comercio.

Sobre un puntaje del 0 al 10 el IPC para el país fue de 5,24 en 1995, 3,41 en 1996, 2,81 en 1997, 3 en 1998 y 1999, 3,5 en 2000 y 2001, 2,8 en 2002 y 2,5 en 2003 y 2004. Notándose a lo largo de todo el período la falta de transparencia de las instituciones, decadencia que se refleja especialmente en el año 1996 y en los últimos tres años considerados. (Ver en tabla 1 en Anexo)

En el 2004 si bien el país obtuvo la misma calificación de 2,5 que el año anterior ocupa el lugar 108 porque la muestra de 133 países considerada en el 2003 fue extendida a 146. Argentina es acompañada ahora por Albania, Libia y la Autoridad Palestina y se encuentra en el puesto 20 entre los países de América. (Transparency International IPC 1995 al 2004)

Mientras que el IPC de TI está dirigido a evaluar los niveles de percepción de corrupción a través de los países, el Barómetro de Corrupción Mundial de TI (BCM) se ocupa de las actitudes que se forma el público general en relación con estos niveles de corrupción. A pesar de que los resultados de este sondeo refleja cómo afecta la corrupción la vida personal y familiar de los encuestados y no se correlacionan necesariamente con los niveles de corrupción dados en la realidad igual resulta relevante a la hora de analizar las expectativas futuras de los entrevistados.

Así en el Barómetro Global del 2003, en el cual se mide el impacto de la corrupción en las esferas de la vida, las percepciones de cambio con respecto al año anterior, sobresale que en el país más de un 58,2 % de los consultados respondieron que si tuvieran una varita mágica los partidos políticos serían la principal institución en la cual habría que eliminar la corrupción, a la que le sigue el sistema judicial con un 19,2 %. Asimismo, un 64,4 % opinó que la corrupción tiene un impacto significativo en

la vida personal y familiar, un 87,9 % expresó que se deja sentir en el contexto empresarial, un 93 % en la vida política de la sociedad y un 85,1 % en la cultura y valores, percepción que destaca en casi el doble al promedio observado en 45 países.

Según el Barómetro Global de la corrupción del 2004 el impacto de la corrupción repercute en mayor grado en las vidas personales y familiares de los más pobres. Los encuestados consideraron a sus parlamentos tan corruptos como sus partidos políticos, seguidos por el poder judicial, la policía y el sistema de aduanas. En tanto que sólo en un rango entre un 5 y 10 % respondieron afirmativamente a la pregunta de si en los últimos 12 meses habían pagado alguna forma de soborno. (Transparency International BGC 2003/04)

Desde 1999 Transparency International publica, además, un Índice de Fuentes de Sobornos (IFS), en el cual en mayo del 2002 se clasificaba a los países de acuerdo a su propensión a ofrecer sobornos o sumas de dinero pagadas a funcionarios públicos para obtener o mantener un negocio en un determinado país. En este índice se subraya la corrupción derivada de las transacciones comerciales internacionales y se incluye tanto a los que reciben sobornos como a los que lo ofrecen complementando al IPC que sólo tiene en cuenta a los primeros.

A los efectos de este indicador se han encuestado a personas de economías de mercados emergentes para que evalúen el desempeño de los funcionarios públicos en los países industrializados y no solamente se tuvo en cuenta la opinión de empresarios occidentales expatriados como en las oportunidades anteriores. Para ello se entrevistaron a ejecutivos de compañías nacionales y extranjeras, contadores públicos de alto rango, representantes de Cámara de Comercio binacionales, ejecutivos de bancos comerciales nacionales y extranjeros y de estudios legales comerciales.

El IFS ha revelado altos índices de soborno por empresas de países como Rusia, China, Taiwán, Corea del Sur, Italia, Hong Kong, Malasia, Japón, Estados Unidos y Francia, a pesar de que muchos de estos países han firmado la Convención Anti-Soborno de la OCDE, la cual califica de ilegal el soborno de funcionarios públicos extranjeros.

Dicha Convención si bien tiene como objetivo obligar a las compañías multinacionales a suspender el soborno de funcionarios públicos extranjeros y promover su castigo por ley, en la práctica no parece haber influido demasiado.

A pesar de que los Estados Unidos ya contaban con la Ley de Prácticas Corruptas en el extranjero desde 1977, en el año 1999 sus compañías tenían la misma propensión a acudir al soborno en el extranjero para obtener negocios que aquellas compañías alemanas que tenían permitido incluir los sobornos en el extranjero en su declaración de impuestos. Todo lo cual revela la tendencia de un gran número de corporaciones multinacionales de los países ricos que deciden tomar un camino ilegal para ganar contratos en los principales países de economías emergentes que están privatizando sus empresas públicas.

Los índices de corrupción más elevados se observan en el sector de obras públicas, armamento y defensa, en los cuales intervienen las empresas extranjeras con sus prácticas de soborno.

Este estudio fue realizado en 15 países con economías de mercado emergentes en los cuales, como en Argentina, se llevan a cabo inversiones y prácticas comerciales con compañías multinacionales y hacía alusión a percepciones sobre empresas multinacionales de 21 países. (Transparency International IFS 2002)

Aunque nuestro país adhirió a la Convención de la OCDE en la práctica se observa una brecha entre aquellos compromisos asumidos y las actitudes de cambios significativos en el ámbito nacional.

En cuanto a medidas adoptadas por entes internos contra el soborno nacional e internacional merece destacarse que el Banco Central de la República Argentina (BCRA), ente autárquico cuya misión primaria es la de preservar el valor de la moneda y mantener la estabilidad del sistema financiero, con respecto al lavado de dinero, controla que las entidades bajo influencia cumplan con recaudos mínimos tales como que los movimientos que realicen los clientes bancarios guarden relación con las actividades declaradas, obliga a mantener una base de datos en las transacciones que superan los US\$ 10.000.- y a informar todo tipo de transacciones sospechosas.

Por su parte, la Comisión Nacional de Valores (CNV), entidad autárquica cuyo objetivo es otorgar la oferta pública y velar por la transparencia de los mercados de valores, puede imponer sanciones económicas por infracción a las normas legales y reglamentarias aunque no existen normas específicas capaces de impedir el soborno de los funcionarios públicos nacionales y extranjeros. (Oficina Anticorrupción, 2002)

En el ámbito del empresariado, según la consultora internacional KPMG en su informe 2001/02 sobre corrupción¹ y fraude² en Argentina basado en un estudio realizado a empresas de cierta envergadura la sensación de corrupción y fraude comparado con otros países creció de un 60 % en 1998 al 64 % en 1999 llegando en el 2000 al 71 % y 92 % para 2001/02.

Entre los factores determinantes en el aumento de la corrupción y fraude se señalaron la crisis política, económica y social, el debilitamiento de los valores éticos en la sociedad en general y/o inadecuada administración de la justicia, la inseguridad

jurídica, el incremento de organizaciones delictivas, la falta de énfasis en la prevención y detección, la falta de una adecuada política de ética organizacional.

Los controles internos son la mejor herramienta para el descubrimiento del fraude en tanto que cuando éstos son deficientes constituyen la principal causa para facilitar los actos ilícitos.

Existe conflicto de intereses en forma más frecuente en las actividades públicas en la adjudicación de contratos y servicios, en el otorgamiento de beneficios, en la definición de regulaciones sectoriales, fijación de políticas y adjudicación de licencias y permisos.

El 65 % de los encuestados indicó que estaba de acuerdo con la afirmación de que siempre había habido corrupción en la sociedad y que nadie se salva del flagelo mientras que un 51 % de la sociedad acepta aquellos de los cuales se dicen que roban pero hacen. (KPMG 2001/02)

En el año 2003/04 la percepción de la corrupción y fraude cae a del 92 % en el 2002 al 67 %. Los empresarios, funcionarios y directivos de sociedades civiles perciben que la corrupción en el ámbito público del gobierno actual está en el nivel más bajo de los últimos 20 años. Los niveles más altos de corrupción correspondieron al período del gobierno de Carlos Menem comprendido entre 1989-1999 en el cual se efectuaron la mayoría de ventas y concesiones de las empresas estatales. (KPMG 2003/04)

Por otro lado, en el año 2001 ocho organizaciones de cinco países de América Latina desarrollaron la primera edición del Índice de Transparencia Presupuestaria en América Latina (ITP) con el fin de evaluar la transparencia de las prácticas presupuestarias de los países involucrados en el estudio. Para lograr este objetivo se diseñó un estudio estructurado sobre una encuesta de percepciones, la cual fue contestada por grupos de expertos de cada uno de los países involucrados y se diseñó

una guía de análisis del marco legal que regula el proceso presupuestario, la cual fue respondida por un experto en materia legal y presupuestaria.

En el año 2003 se replicó este instrumento de medición y evaluación sobre 10 países de la región. La construcción del índice de transparencia se desarrolló sobre el análisis de 14 variables identificadas como las más relevantes dentro del proceso presupuestario.

En el caso Argentino de las 14 variables evaluadas, sólo una denominada “Atribuciones y participación del legislativo” superó los 50 puntos. Los valores de las restantes oscilan entre los 8 y los 49 puntos. Estos puntajes explican la percepción de falta de transparencia en materia presupuestaria en nuestro país.

Entre las variables con más baja calificación o que no superan los 30 puntos se encuentra: Cambios en el presupuesto (8 puntos), Participación Ciudadana en el proceso presupuestario (11 puntos); Asignación del Presupuesto (13 puntos); Rendición de Cuentas (17 puntos); Responsabilidad de los niveles de Gobierno y Oportunidad de la información (ambas con 19 puntos cada una); Capacidad de los Organos de Control Externo (21 puntos); Control sobre Funcionarios Federales (25 puntos); Evaluación de la Contraloría Interna (27 puntos).

Entre las variables con mejor calificación se encuentran: Atribuciones y participación del Legislativo (51 puntos); Información sobre criterios macroeconómicos (49 puntos); Calidad de la Información (44 puntos); Información sobre Deuda Federal (37 puntos); Fiscalización (30 puntos)

Si bien el marco legal aparece claro y trata de garantizar el sistema de pesos y contrapesos entre el Poder Ejecutivo y Legislativo Nacional, se observan ciertos límites a las facultades del Legislativo, sobre todo por los plazos y las formas en que es debatido el proyecto de ley de presupuesto. La ciudadanía no tiene intervención en esta

etapa, el Poder Ejecutivo concentra cada vez más superpoderes para la modificación de la ley de presupuesto, ocasionando de tal modo un fuerte debilitamiento del rol del Congreso Nacional. (Poder Ciudadano, 2003)

Las cuentas pendientes en materia de transparencia presupuestaria son la sanción de la Ley de acceso a la información pública, la reforma del Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos y la incorporación de la ciudadanía en el debate y el control de la ejecución presupuestaria como contrapartida de la obligación del gobierno de rendir cuentas en forma oportuna. (Probidad, 2003)

En general, puede observarse un gran desapego a la ley, una carencia de controles adecuados y efectivos y una gran discrecionalidad en la toma de decisiones por parte de las autoridades de gobierno.

No hay dudas que por medio de la lectura los índices de corrupción el Estado argentino aparece capturado por una red de líderes que lo utilizan para sus negocios privados e intereses políticos, sin embargo cabría destacar que la corrupción en verdad se trataría de un problema sistémico y más bien de carácter cultural antes que de casos aislados y de formas peculiares de ejercer el poder.

Al parecer la percepción de la corrupción en algunos casos pareciera ser mayor de lo que ocurre en la realidad, no obstante estas mediciones permiten confirmar la tendencia del incremento constante de la falta de transparencia institucional a largo plazo.

En el ámbito empresario destaca una reducción de la corrupción pública bajo el gobierno actual aunque cabe aclarar una vez más que ésta no es un atributo exclusivo de las elites políticas sino que es un fenómeno que se filtra también en el entorno privado.

Asimismo, los altos niveles de corrupción denotan una falta de independencia del Poder Judicial, la vulnerabilidad del marco legal y el muy mal ejemplo de los líderes políticos, jueces y parlamentarios que se deja sentir fuertemente en la sociedad.

En cuanto a la transparencia en la preparación del presupuesto nacional es absolutamente clave una mayor participación del Poder Legislativo y de los representantes de la sociedad civil para equilibrar la balanza de poder que se inclina cada vez más a favor del Poder Ejecutivo. Con la Constitución de 1994 se produjo un alza en el decretismo presidencial que con el pretexto de resguardar la delicada situación de emergencia se ha convertido en una práctica común interminable.

Por otra parte, la renegociación de la deuda pública nacional siempre ha sido materia reservada para la cúpula del gobierno de turno, el Ministerio de Economía y de los organismos financieros internacionales, por lo que la ausencia de una política de Estado pensada para un más largo plazo ha comprometido no pocas veces el proyecto de desarrollo nacional.

7. Vínculos entre desigualdad, desconfianza y corrupción

Si bien la desigualdad social ya venía sufriendo un incremento en la década de los '80 es a partir de las reformas de los años '90 cuando la situación se agrava mucho más notándose un alza importante alrededor de 1997 hacia adelante y más pronunciada aún en el 2002 como resultado de la crisis del 2001, lo cual se traduce en una marcada curva ascendente de inequidad social en todo este período.

Sin duda que todo ello repercute en la línea de confianza que confirma una caída importante en la credibilidad del sistema democrático a partir del 2001, recuperándose muy levemente en los últimos dos años.

Del mismo modo que se notan elevados niveles de insatisfacción con la democracia durante el período considerado, es decir desde 1996 en adelante, pero que se deja sentir con más fuerza en el año 2001 y 2002.

Si bien la falta de transparencia era bastante elevada ya en 1995, signo evidente de la fragilidad del tejido social, ésta aumenta muy fuertemente en 1996 como consecuencia de la reducción de la confianza y se mantendrá a niveles alarmantes desde entonces.

Es decir, a medida que la curva que representa la desigualdad social asciende a través del tiempo, en mayor grado a mediados de los años noventa hacia adelante, se puede observar que la línea que representa la falta de apoyo a la democracia se incrementa considerablemente, como también crece exponencialmente el siempre elevado número de insatisfechos con el sistema principalmente en los años 2001 y 2002. Asimismo, la curva que grafica el incremento de la percepción de la corrupción experimenta un recorrido ascendente en todo el período estudiado llegando a situar a Argentina entre los países más pobres y corruptos del planeta y confirmando que la brecha de desigualdad socio-económica se fue ampliando en términos políticos, hecho que refleja el cada vez más escaso control que la sociedad puede ejercer sobre sus representantes y en el desenvolvimiento de las instituciones. (Véanse gráficos 1, 2 y 3 en Anexo)

De acuerdo a Uslaner, en algunos países puede existir un “círculo virtuoso” que conduce de la igualdad a la confianza y con ello a una menor corrupción, lo que permite a su vez la ejecución de programas sociales que procuran una mayor igualdad. Y en otros lugares en los que la desigualdad es el punto de partida, lo cual genera altos niveles de desconfianza y corrupción y en consecuencia serias deficiencias en el

desempeño del Estado y el agravamiento de la pobreza y de la desigualdad. (Uslaner, 2003)

8. Síntesis

En pocas palabras esto significa que con el incremento de la inequidad a lo largo de los '90 hasta el presente se produjo un deterioro importante en la confianza que se deja sentir hoy en los elevados niveles de corrupción.

Tal como dijimos en el combate contra la corrupción hasta ahora parece haberse adoptado el modelo impuesto desde arriba o de descomposición mientras que la manera más eficaz de minimizar las prácticas corruptas es incrementar la confianza reduciendo primero la brecha de inequidad social.

Como se sabe en países con fuertes desigualdades el capital social siempre es aprovechado por los sectores con mayores recursos económicos por lo que se requiere de una decidida acción del Estado para mitigar y corregir aquellas condiciones que propician y potencian diferencias sociales cada vez más profundas.

Así, una mayor igualdad llevará a un fortalecimiento del capital social, todo lo cual conducirá a menores niveles de corrupción.

En el próximo capítulo se tratará acerca de los avances efectivos realizados en materia de adecuación internacional del marco legal para atacar la corrupción y las limitaciones y falencias para revertir el débil involucramiento de toda la sociedad.

CAPITULO II:

AVANCES Y LIMITACIONES EN EL MARCO REGULATORIO, MECANISMOS INSTITUIDOS Y ALGUNAS LÍNEAS DE ACCIÓN PARA COMBATIR LA CORRUPCION

Por la Convención Interamericana contra la Corrupción de la OEA la República Argentina se obligó a adoptar un marco jurídico y los mecanismos necesarios para hacer efectivo su cumplimiento en todo el territorio nacional.

Si bien el país ha efectuado avances importantes en la adecuación de su sistema legal y en la adopción de normas con el fin de hacer más transparente la gestión pública falta un largo camino por recorrer en todo lo relativo a la instrumentación de verdaderos mecanismos de control ciudadano.

En este capítulo se efectuará un seguimiento en cuanto a la aplicación de dicha Convención para poder detectar los puntos más vulnerables en el plan de lucha emprendido y vislumbrar una estrategia óptima en el combate contra la corrupción.

1. Análisis de la aplicación de la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos

En el año 2002, la OEA decidió emprender un seguimiento de la implementación de la Convención contra la Corrupción, razón por la cual se conformó el Comité de Expertos integrado por técnicos gubernamentales de los estados miembros que elaboró un cuestionario y una metodología para examinar si se había dado cumplimiento en aspectos tales como la declaración de ingresos, bienes y los gastos de funcionarios públicos y la eficacia de la gestión de los organismos fiscalizadores.

Si bien no se imponen sanciones jurídicas formales a aquellos países que no logren implementar los mecanismos ad hoc para la Convención, los informes confeccionados permiten al Comité de Expertos efectuar recomendaciones a los gobiernos respectivos sobre aquellos puntos incumplidos.

Para este fin Argentina se ofreció voluntariamente a ser examinada por dicho Comité en la primera ronda, junto a otros países como Colombia, Paraguay y Nicaragua, los cuales también poseen altos niveles de corrupción.

En 2001, en virtud de un acuerdo entre Poder Ciudadano, Capítulo Argentino de Transparency International, el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal y la Federación Argentina de Colegios de Abogados, entre otros, se constituyeron en una Comisión de Seguimiento del Cumplimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción.

Para obtener información se remitieron cuestionarios y entrevistas a las distintas áreas de la administración, el poder legislativo, el poder judicial y al sector público en general.

El primer informe emitido por la Comisión de Seguimiento fue publicado en abril del 2002 y en dicho informe se reconoce que existe dispersión y superposición de tareas ejercidas simultáneamente por varios organismos lo que se traduce en un desgaste innecesario de los recursos del Estado así como en una política poco conveniente y escasamente efectiva en la lucha contra la corrupción. En los casos en los cuales se realiza un control interno hay un exceso normativo por duplicidad de códigos y una orfandad al momento de imponer sanciones a quienes violen las disposiciones obligatorias. Tampoco hay uniformidad de criterio para cumplir con la publicidad y contenido de las declaraciones juradas patrimoniales y financieras de los funcionarios públicos. (Oficina Anticorrupción, 2002)

En noviembre del 2002 la Comisión publicó su segundo informe en el cual se advertía que las instituciones argentinas padecen de inseguridad jurídica y el descreimiento de la ciudadanía en la administración de la justicia. Este informe destacaba que las normas jurídicas están muy poco sistematizadas y hasta superpuestas, son insuficientes y muchas veces es insatisfactoria, en ocasiones se modifican para atender a casos particulares, intereses políticos o económicos y que los mecanismos de participación de la sociedad civil son escasos o meramente formales. (TILAC 2002)

Para efectuar las recomendaciones el Comité de Expertos no sólo consideró el informe oficial respondido por la Oficina Anticorrupción (OA) sino que también integró los informes presentados por organizaciones de la sociedad civil, asociaciones profesionales, organismos públicos y organizaciones no gubernamentales, las cuales como se dijo realizaron un monitoreo propio acerca de la aplicación de la Convención.

2. Normas de conducta, sistemas de control superior y mecanismos de participación de la sociedad civil para hacer efectivo su cumplimiento

Los expertos debieron elaborar un informe sobre la implementación de medidas preventivas, normas de conducta, conflictos de intereses, preservación y el uso de los recursos públicos, participación ciudadana, acceso a la información pública, asistencia mutua y autoridades centrales, entre otros, para lo cual tuvieron en cuenta los avances efectuados por los países en el cumplimiento de algunos de los párrafos de los siguientes tres artículos que aparecen destacados:

“Artículo III: Medidas preventivas:

A los fines expuestos en el Artículo II de ésta Convención, los Estados Parte convienen en considerar la aplicabilidad de medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer:

1. Normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas. Estas normas deberán estar orientadas a prevenir conflictos de intereses y asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones. Establecerán también las medidas y sistemas que exijan a los funcionarios públicos informar a las autoridades competentes sobre los actos de corrupción en la función pública de los que tengan conocimiento. Tales medidas ayudarán a preservar la confianza en la integridad de los funcionarios públicos y en la gestión pública.

2. Mecanismos para hacer efectivo el cumplimiento de dichas normas de conducta.

3. Instrucciones al personal de las entidades públicas, que aseguren la adecuada comprensión de sus responsabilidades y las normas éticas que rigen sus actividades.

4. Sistemas para la declaración de los ingresos, activos y pasivos por parte de las personas que desempeñan funciones públicas en los cargos que establezca la ley y para la publicación de tales declaraciones cuando corresponda.

5. Sistemas para la contratación de funcionarios públicos y para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado que aseguren la publicidad, equidad y eficiencia de tales sistemas.

6. Sistemas adecuados para la recaudación y el control de los ingresos del Estado, que impidan la corrupción.

7. Leyes que eliminen los beneficios tributarios a cualquier persona o sociedad que efectúe asignaciones en violación de la legislación contra la corrupción de los Estados Parte.

8. Sistemas para proteger a los funcionarios públicos que denuncien de buena fe actos de corrupción, incluyendo la protección de su identidad, de conformidad con su Constitución y los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico interno.

9. Organos de control superior con el fin de desarrollar mecanismos modernos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas.

10. Medidas que impidan el soborno de funcionarios públicos nacionales y extranjeros, tales como mecanismos para asegurar que las sociedades mercantiles y otros tipos de asociaciones mantengan registros que reflejen con exactitud y razonable detalle la adquisición y enajenación de activos, y que establezcan suficientes controles contables internos que permitan a su personal detectar actos de corrupción.

11. Mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción.

12. El estudio de otras medidas de prevención que tomen en cuenta la relación entre una remuneración equitativa y la probidad en el servicio público.

Artículo XIV: Asistencia y cooperación:

Los Estados Partes se prestarán la más amplia asistencia, de conformidad con sus leyes y los tratados aplicables, dando curso a las solicitudes emanadas de las autoridades que, de acuerdo con su derecho interno, tengan facultades para la investigación o juzgamiento de los actos de corrupción descritos en la presente Convención, a los fines de la obtención de pruebas y la realización de otros actos necesarios para facilitar los procesos y actuaciones referentes a la investigación o juzgamiento de actos de corrupción. Asimismo, los Estados Partes se prestarán la más

amplia cooperación técnica mutua sobre las formas y métodos más efectivos para prevenir, detectar, investigar y sancionar los actos de corrupción. Con tal propósito, propiciarán el intercambio de experiencias por medio de acuerdos y reuniones entre los órganos e instituciones competentes y otorgarán especial atención a las formas y métodos de participación ciudadana en la lucha contra la corrupción.

Artículo XVIII: Autoridades centrales:

Para los propósitos de la asistencia y cooperación internacional previstas en el marco de esta Convención, cada Estado Parte podrá designar una autoridad central o podrá utilizar las autoridades centrales contempladas en los tratados pertinentes u otros acuerdos. Las autoridades centrales se encargarán de formular y recibir las solicitudes y cooperación a que se refiere la presente Convención. Las autoridades centrales se comunicarán en forma directa para los efectos de la presente". (Oficina Anticorrupción, 2002)

En febrero del 2003 el Comité de Expertos después de efectuar un análisis exhaustivo declaraba que la información recibida, tanto del Gobierno como de la denominada Comisión de Seguimiento, correspondía al Gobierno Federal, lo cual redundó en un análisis limitado del problema puesto que del total de los servicios públicos sólo el 18,9 % se encuentran en la administración nacional mientras que en las administraciones provinciales y municipales están el 64,4 % y el 16,7 % respectivamente. Es decir, si bien es el gobierno nacional el que se ocupa de recaudar la mayor parte de los impuestos a través del denominado régimen de Coparticipación Federal de Impuestos³, son las provincias las que llevan a cabo la mayor parte de los gastos en bienes y servicios públicos.

2.1. Normas de conducta y mecanismos para prevenir conflictos de intereses

Argentina cuenta con un conjunto de normas de conducta y mecanismos para hacer efectivo el cumplimiento de las funciones públicas que se encuentran en diversos cuerpos normativos, algunos de ellos son generales, es decir, que rigen para todos los funcionarios públicos, sean electos o designados, mientras que otros son de carácter especial y rigen para ciertos organismos.

Entre las normas destinadas a prevenir conflictos de intereses destacan en primer lugar el Decreto 41/99, aprobatorio del “Código de Ética de la Función Pública”; la “ley 25.164” que regula la política de empleo público nacional y la Ley 25.188 o “Ley de Ética Pública”;

El Código de Ética de la Función Pública exige a todos los funcionarios públicos la presentación de la declaración jurada patrimonial y financiera, el uso adecuado de los bienes del Estado, la obligación de denunciar, además de establecer un régimen de regalos y de impedimentos funcionales.

La Ley 25.164 o Marco Regulatorio del Empleo Público Nacional prohíbe al personal a aceptar dádivas, obsequios, beneficios u obtener ventajas de cualquier índole con motivo u ocasión del desempeño de sus funciones.

Y la Ley de Ética Pública, sancionada en 1999, establece un conjunto de deberes, prohibiciones e incompatibilidades aplicables, sin excepción a todas las personas que se desempeñan en la función pública en todos los niveles y jerarquías, en forma permanente o transitoria, por elección popular, designación directa, por concurso o cualquier otro medio legal, extendiéndose su aplicación a todos los magistrados, funcionarios y empleados del Estado. Dicha ley ha sido reglamentada por el Poder Ejecutivo únicamente en el ámbito de la Administración Pública Nacional, centralizada, y descentralizada, quedando excluidos el Poder Legislativo, el Ministerio Público y el Poder Judicial.

Por medio de esta ley se había establecido la conformación en el ámbito del Congreso Nacional una Comisión Nacional de Ética Pública integrada por once miembros ciudadanos de reconocidos antecedentes y prestigio público⁴, que funcionaría como órgano independiente y actuaría con autonomía funcional que nunca llegó a crearse. Entre las funciones que debería cumplir dicha Comisión destacan, entre otras, recibir denuncias de las personas o entidades intermedias respecto a conductas de funcionarios contrarias a la ética pública, recibir quejas por falta de actuación de los organismos de aplicación, redactar el reglamento de ética del Congreso y registrar las sanciones públicamente. (Comité de Expertos de OEA, 2003)

Esta Ley fue posteriormente modificada por un decreto del Poder Ejecutivo en el año 2001 que reformó el diseño original establecido para reglar en materia de conflicto de intereses, lo que pone en evidencia la inestabilidad del sistema normativo y la facilidad para vulnerarlo de acuerdo los intereses políticos, todo lo cual genera una inevitable situación de inseguridad jurídica. (TILAC 2002)

Se señala, además, la “Ley de Ministerios” que prevé para los funcionarios designados directamente por el Presidente (Jefe de Gabinete, Ministros, Secretarios y Subsecretarios) un régimen especial complementario a la Ley de Ética, sin embargo, la normativa no está reglamentada y no hay sanciones ni autoridad de aplicación.

Por su parte, en el ámbito específico del Poder Judicial y el Ministerio Público existen reglas especiales de excusación en los códigos de procedimientos de las causales judiciales (Código Procesal Civil y Comercial y Código Procesal Penal) (Comité de Expertos OEA, 2003)

En general, en la normativa establecida nunca se define lo que se entiende por “dádiva”, “gratificación”, “ventaja”, etc., motivo por el cual sería conveniente contar con precisiones claras e inclusive descriptivas de situaciones concretas prohibidas.

Llama la atención que algunos organismos públicos no registran sanciones por incumplimiento de normas de conducta, con lo cual se sospecha o bien que no hay registros internos o no existe un verdadero control de la conducta del personal.

Por otro lado, existen marcos regulatorios que permiten “actos de corrupción legal” como el Decreto 1836/1994 de Liquidación de Empresas Públicas que liberaliza por completo las normas de contabilidad aplicables a los entes en liquidación de empresas de servicios públicos privatizadas y las exime de presentar los estados contables de varios ejercicios.

Además, por ley, resulta incompatible el desempeño en el Congreso de la Nación con otro cargo público, sin embargo, rige una excepción a dicha prohibición para aquellos cargos que por su especificidad haya dificultad para el reclutamiento de personas idóneas. Esta justificación basada en la idoneidad puede generar abusos en su aplicación. (TILAC, 2002)

Desde el 1999 como parte de una serie de programas promovidos por los organismos internacionales preocupados por los altos niveles de corrupción y por la crisis de gobernabilidad, se institucionaliza por primera vez en Argentina la lucha contra la corrupción como una política de Estado a través de la creación de la Oficina Anticorrupción dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

Esta iniciativa que contempla diversos mecanismos de detección, investigación y prevención de hechos de corrupción implica por parte de la OA el cumplimiento de las siguientes funciones:

- Recibir denuncias que hicieran particulares o agentes públicos que se relacionen con su objeto.

- Investigar en forma preliminar a los agentes a los que se atribuya la comisión de algún hecho irregular, sin necesidad de que otra autoridad estatal lo disponga.

- Investigar en forma preliminar a toda institución o asociación que tenga como principal fuente de recursos el aporte estatal, ya sea prestado en forma directa o indirecta, en caso de sospecha razonable sobre irregularidades en la administración de los mencionados recursos.

- Denunciar ante la justicia competente, los hechos que, como consecuencia de las investigaciones practicadas pudieren resultar delitos.

- Constituirse en parte querellante en los procesos en que se encuentre afectado el patrimonio del Estado dentro del ámbito de su competencia.

- Llevar un registro de las declaraciones juradas de los agentes públicos.

- Evaluar y controlar el contenido de las declaraciones juradas de los agentes públicos y las situaciones que pudieran constituir enriquecimiento ilícito o incompatibilidad en el ejercicio de la función.

- Elaborar programas de prevención de la corrupción y de promoción de la transparencia en la gestión pública.

- Asesorar a los organismos del Estado para implementar políticas o programas preventivos de hechos de corrupción.

La OA en un diagnóstico para la ejecución de su plan de acción habría detectado algunas maniobras recurrentes o modalidades de corrupción entre las cuales destacan: irregularidades en la competencia de oferentes para la contratación de servicios; favoritismo en la selección de efectores/beneficiarios/licenciatarios/ proveedores; pago de sobrepagos; subprestación de servicios/productos; desvío de fondos en la tercerización (intermediación); entrega irregular de bienes del estado; pedido de

“retorno”; favoritismo en el control estatal de concesiones de servicios privatizados; deficiente control sobre las Unidades Ejecutoras de Proyectos con fondos de créditos internacionales y la tercerización de actividades y manejo de recursos del Estado (fideicomiso, fundaciones, organizaciones no gubernamentales)

Asimismo, la OA detectó la gran discrecionalidad con que cuentan los agentes para disponer o solicitar recursos sin un marco adecuado de regulación y control y la ausencia de un sistema que permita el acceso generalizado a la información de los organismos públicos.

Un hecho de corrupción afectaría, o bien el patrimonio público, o bien los requisitos funcionales, o al valor de las instituciones, o bien los objetivos de equidad de las políticas públicas.

Para determinar si un hecho es considerado irregular la OA tiene en cuenta tres tipos de criterios:

- Criterio de significación económica: cuando el monto probable del perjuicio sea de una magnitud tal que, en consideración a los recursos que el organismo, ente o institución administra, puede suponerse que resulta lo suficientemente grave como para impedir o alterar radicalmente su funcionamiento o la prosecución de sus fines. Un caso siempre tendrá significación económica cuando el monto estimado de perjuicio supera el monto de un millón de dólares.
- Criterio de significación institucional: cuando por su magnitud afecte el funcionamiento normal y habitual de las funciones del organismo involucrado, o por la ubicación trascendente del o los funcionarios supuestamente implicados, o cuando la irregularidad detectada impida o dificulte el cumplimiento de los objetivos para la cual la institución involucrada ha sido creada.

- Criterio de significación social: cuando el hecho denunciado, en virtud de su magnitud, haya afectado o pueda afectar de forma absoluta o relativa a un número significativo de destinatarios de los servicios, prestaciones y/o beneficios que otorga la institución.

Cabe destacar que a pesar de que un hecho puede ser excluido de la aplicación del criterio económico esto no quiere decir que no pueda ser evaluado en relación con los otros dos criterios.

La Oficina Anticorrupción es la autoridad encargada de aplicar las normas de conductas contenidas en la Ley de Ética en el ámbito de la administración pública nacional por medio de un sistema de consultas realizadas por los propios funcionarios y denuncias de la ciudadanía, inclusive de carácter anónimo, que pueden ser presentadas personalmente, vía fax o por correo electrónico. (Oficina Anticorrupción, 2001)

2.2. Normas de conducta y mecanismos para asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos

En cuanto a las normas y mecanismos orientados a la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos, se destacan disposiciones sobre administración financiera y los sistemas de control del sector público nacional, entre los cuales se puede señalar la Sindicatura General de la Nación, como órgano de control interno del Poder Ejecutivo Nacional y la Auditoría General de la Nación, como ente de control externo del sector público nacional y dependiente del Congreso Nacional. (Comité de Expertos de OEA, 2003)

2.3. Medidas y sistemas que exijan a los funcionarios públicos informar a las autoridades competentes sobre los actos de corrupción en la función pública de los que tengan conocimiento

El país cuenta con normas sobre la obligación de los funcionarios públicos de informar a las autoridades competentes sobre los actos de corrupción de que tengan conocimiento. En este sentido la OA, desde diciembre de 1999 hasta el 2002, inició más de dos mil investigaciones, de las cuales 615 se convirtieron en denuncias ante la justicia y 385 en investigaciones remitidas a otros organismos públicos a efectos de que se apliquen las correspondientes sanciones. (Comité de Expertos de OEA, 2003)

2.4. Sistemas para la declaración de ingresos, activos y pasivos

En el orden federal el país dispone también de un conjunto normativo y medidas de declaraciones de ingresos, activos y pasivos según la Convención.

Entre los 26.500 funcionarios obligados a presentar su declaración jurada patrimonial, solamente unos 1.300 que ocupan los niveles superiores de gobierno deben presentar su declaración ante la OA, en tanto que el resto la debe enviar ante la Dirección de Recursos Humanos del organismo al cual pertenecen. (Comité de Expertos de OEA, 2003)

Las declaraciones juradas pueden ser consultadas por cualquier persona presentando para ello tan sólo una petición escrita, aunque su consulta estaría condicionada al control del objeto que motiva la petición y el destino que se dará al informe lo que supone un cierto grado de discrecionalidad del funcionario que autoriza su acceso. (TILAC 2002)

Las declaraciones juradas patrimoniales y financieras de los diputados no son públicas y en el caso de los senadores si bien han cumplido con esta obligación en la mayoría de los casos estaban incompletas y las mismas no han sido objeto de análisis o investigación sobre su contenido.

El Poder Judicial, por su parte se habría negado a hacer pública las declaraciones juradas de sus integrantes.

La existencia de disposiciones y regímenes específicos, con características disímiles para circunstancias o condiciones similares, no parece facilitar la necesidad de claridad y simplicidad que se requiere para un mejor control.

Además, mientras se verificaban los 491 expedientes en los cuales se sospecha que hay conflictos de intereses el funcionario seguía ejerciendo sus funciones, por lo cual el análisis de las declaraciones juradas debiera realizarse antes del ingreso a la función. (Comité de Expertos de OEA, 2003)

La OA no cuenta con los elementos humanos y materiales para controlar el contenido del total de las declaraciones juradas anuales y efectuar un seguimiento patrimonial de cada funcionario para detectar posibles situaciones de conflictos de intereses, ni el Fiscal de Control Administrativo, funcionario jefe de esta oficina, dispone de autonomía funcional ya que su designación depende del Poder Ejecutivo al cual debe controlar. (TILAC 2002)

El monitoreo cívico de Poder Ciudadano iniciado en 2001 en el Senado permite identificar una innegable evolución institucional por posicionar un Senado transparente y accesible a la ciudadanía. Entre algunas de las fortalezas detectadas en 2004 destacan las siguientes:

La mayor apertura de las autoridades de la Cámara, los legisladores y el personal técnico-administrativo de las Comisiones a la presencia de ciudadanos y organizaciones en las reuniones de comisión y las sesiones plenarias, y el incremento de la publicación voluntaria de declaraciones juradas en Internet (el 22,5%) A pesar de ello se mantiene la dificultad en el acceso a las declaraciones juradas de los senadores por parte de ciudadanos comunes y el desarrollo y la implementación de un sistema electrónico de compras públicas.

En el caso de la Cámara de Diputados se verifica la casi nula publicidad de las declaraciones juradas en Internet (4%) y el lento procedimiento administrativo para acceder a las declaraciones juradas de todos los diputados. (Poder Ciudadano, 2005)

2.5. Órganos de control superior

La República Argentina cuenta con un conjunto de disposiciones y otras medidas que regulan la organización y el funcionamiento de los órganos de control superior, no obstante, uno de los problemas detectados es que faltaría una mayor coordinación y colaboración entre dichos órganos de control. (Comité de Expertos de OEA, 2003)

2.6. Mecanismos destinados a estimular la participación de la sociedad civil para prevenir la corrupción

Para erradicar la corrupción es absolutamente imprescindible contar con un marco regulador eficaz, al tiempo que se procura algo más que el establecimiento de mecanismos formales de compromiso ciudadano. La participación debería canalizarse de modo tal que la sociedad tenga acceso al proceso de discusión en el diseño de las políticas públicas, se comprometa en su seguimiento, así como en el control de los resultados de la gestión de gobierno; todo lo cual, sin dudas, conducirá a apoyar un tipo de estrategia contra la corrupción mucho más eficaz y sólida en el tiempo.

En cuanto a los mecanismos de participación de la sociedad civil podrían agruparse en tres grupos:

- participación política: que remite a las normas constitucionales que garantizan el pleno ejercicio de los derechos políticos, la organización de los partidos políticos, la iniciativa de los ciudadanos para presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados, etc.

- participación institucional: ante la Defensoría del Pueblo se puede interponer acción de amparo por el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones perjudicadas en lo relativo a los derechos que protegen el ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como los derechos de incidencia colectiva en general.

- participación social: se refieren a las normas constitucionales como los derechos de usuarios y consumidores y la acción de amparo. Esta última aunque implica una acción expedita y rápida para ser interpuesta siempre que no exista otro medio judicial más idóneo contra todo acto de abuso de las autoridades públicas, en realidad no es estrictamente un mecanismo de participación ciudadana para prevenir la corrupción. Más bien sirve para peticionar a las autoridades ante cualquier violación de derechos constitucionales como los reclamos presentados por los damnificados por la aplicación del “corralito bancario” o régimen que limitaba la salida de los fondos bancarios dispuesto a fines del 2001 por la situación de emergencia económica.

Las Audiencias Públicas constituyen un primer paso de participación de los usuarios y consumidores en los Entes Reguladores de servicios públicos, aunque la administración pública aún es bastante reticente en aceptarlas ya que siempre se prefiere actuar en forma directa y sin consultar a los usuarios.

Los Entes Reguladores, deben garantizar la tutela de los derechos de los usuarios de los servicios públicos de manera imparcial e independiente del poder concedente. Lo cierto es que dichos entes no son independientes del Poder Ejecutivo, ya que han sido creados como entidades autárquicas y sobre las cuales pesa una relación de tutela administrativa por parte del Poder Ejecutivo ello se traduce en un control de legalidad de los actos del ente.

Debido a la devaluación de la moneda y del período de emergencia económica surgió un mecanismo para renegociar las tarifas que alcanza a 59 contratos o licencias

de los servicios públicos privatizados. La Comisión de Renegociación de Contratos de Obras y Servicios Públicos debe estar integrada por personas idóneas y por un representante de las asociaciones de usuarios y consumidores involucradas.

A pesar de que se habían previsto las audiencias públicas en un momento el gobierno dispuso la suspensión de las mismas y es bien conocida la presión que están ejerciendo las empresas privatizadas para que les autorice un aumento, tema que aún está pendiente en la agenda de gobierno, todo lo cual se traduce en una gran inseguridad jurídica en detrimento de los usuarios. (TILAC 2002)

El Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales que participa activamente en representación del Estado en los consejos nacionales que implementan los programas sociales nacionales cuenta con mecanismos de consulta personal, telefónica o vía internet.

Con respecto a mecanismos de consulta, sobresalen la llamada “Mesa del Diálogo Argentino”, el “Consejo de Seguimiento de las Acciones para la Reforma Política” y el “Consejo Asesor para la Planificación de Políticas Públicas”. (Comité de Expertos de OEA, 2003)

Es difícil encontrar organismos dispuestos a implementar la transparencia en los procesos de contrataciones públicas promoviendo la participación ciudadana en la discusión de pliegos y en la gestión de control y los que lo hacen tienden a transformar dichas herramientas en meros mecanismos de consulta.

Las contrataciones públicas pueden diferenciarse en:

- a) Las contrataciones directas son las que realiza el Estado por debajo de un monto requerido para convocar a licitación o por razones de emergencia. Por lo general, dichas contrataciones provocan situaciones de

alta discrecionalidad limitando la libre competencia y propiciando los actos de corrupción.

b) Las licitaciones públicas si bien constituyen la regla en las contrataciones del Estado se someten a una reglamentación exigida por las propias bases de licitación hechas por la misma administración licitante estableciendo un exagerado detalle de requisitos y formas a las cuales deben sujetarse los oferentes determinando que un gran número posible de ellos quedan imposibilitados para participar en ellas. (TILAC 2002)

Hasta aquí, se pudo observar son escasos los mecanismos formales de participación de la sociedad civil, algunos de los cuales ni siquiera cumplen con la función específica para la que fueron creados y la mayoría de las veces éstos son puramente formales, además y dado el carácter coyuntural o específico de dichos mecanismos la posibilidad de obtener información sobre los resultados obtenidos es muy limitada.

En muchos casos ciertos organismos convocan a las organizaciones de la sociedad civil sólo para convalidar decisiones que ya fueron definidas con anterioridad detectándose incluso lazos clientelísticos con determinadas organizaciones no gubernamentales en la implementación de políticas públicas.

Es decir, se verifica una tendencia predominante en la administración pública de sobreinstitucionalizar dicha participación, convocando sólo a determinadas instituciones y dejando de lado la inclusión de nuevos actores. (TILAC 2002)

El derecho al acceso de la información pública a pesar de que fuera incorporado en la Constitución Nacional y reconocido por algunas provincias, aún no es consagrado en el ámbito federal ya que el proyecto original aprobado por la Cámara de Diputados elaborado a través de una serie de consultas realizadas durante 8 meses

junto a representantes de la sociedad civil fue aprobado con ciertas modificaciones a fines del año pasado por el Senado, deberá ser discutido nuevamente con lo cual su sanción podría demorarse otros dos años más. En el proyecto original para presentar la solicitud de acceso a la información no se requería un motivo explícito en tanto que el Senado introdujo un engorroso procedimiento estipulando que para ello se debe explicar el motivo presentando un formulario con carácter de declaración jurada y pagar un arancel por la búsqueda de la información. Inicialmente el plazo fijado para que la información reservada se convierta en pública era de 10 años mientras que ahora el período se alarga a 30 años. Por último, cabe destacar que en el proyecto modificado se extendió a las empresas privadas la obligación de entregar datos⁵.

Es necesario remarcar aquí la importancia del “Procedimiento de Elaboración Participada de Normas” utilizado por la OA para la elaboración de proyectos no solamente para la ley de acceso a la información sino para la ley de publicidad de la gestión de intereses y para la preparación de un proyecto de decreto de creación de los programas de audiencias públicas. Este procedimiento tiene por objeto habilitar una instancia previa al dictado de actos administrativos trascendentes, posee un carácter no vinculante y aún no ha sido regulado con carácter general.

No obstante, el informe destaca la difusión de información sobre la gestión pública federal en diferentes páginas en Internet.

La página “Cristal” es un sitio que procura la transparencia en la gestión pública del Estado mediante la publicación de las cuentas de la administración pública y mantener a la ciudadanía permanentemente informada e interesada para que pueda ejercer un control más efectivo de los representantes, ya que permite realizar reclamos y denuncias relacionadas con problemas de la administración pública, tales como

corrupción, violación de derechos humanos, deficiencia en la atención de servicios públicos, contaminación ambiental, etc.

Se ha desarrollado, además, un “Sistema de Gestión por Resultados”, el cual persigue el cumplimiento de los siguientes cinco ejes principales: la optimización de recursos y productividad, la innovación tecnológica, la transparencia, la calidad de servicios y la participación y control ciudadanos. (Comité de Expertos de OEA, 2003)

En el marco de este programa en el año 2000 se creó el “Programa Carta Compromiso con el Ciudadano” con el objeto de fomentar la participación ciudadana en la mejora de los servicios públicos. La Carta Compromiso es un documento en el que cada organización explicita a los ciudadanos sus derechos y obligaciones, les informa sobre los servicios que presta y la forma de acceder a ellos, se compromete a prestar esos servicios con determinados niveles de calidad, fija los mecanismos para la presentación de las quejas y sugerencias y establece o da a conocer los mecanismos de corrección, apelación, y reparación cuando la organización no puede cumplir con los compromisos asumidos⁶.

A pesar de ello la cantidad de organismos que han firmado las Cartas de Compromiso sigue siendo escasa alcanzando apenas una veintena de ellos.

El gobierno implementó también un sitio denominado “Control Activo” para promover la participación ciudadana y permitir monitorear las licitaciones y contratos del sector público. Este sistema totalmente abierto permite al funcionario hacerle saber a cualquier ciudadano todo lo que contrató o compró su organismo, con quién lo hizo, a qué precio y en qué condiciones, desde la apertura del expediente hasta su resolución. La alimentación de la información que se publica en Internet es on-line con el sistema de gestión de compras que utiliza la dependencia de gobierno. El problema es que en

total son algo más que veinte organismos adheridos a este sistema, por lo cual dista mucho de ser una práctica generalizada⁷.

Sería aconsejable unificar en un solo portal la publicación de la totalidad de los movimientos efectuados por la administración pública para evitar dispersión y superposición de información y difundir su uso haciendo saber a la ciudadanía de que cuenta con tal posibilidad de participación y control.

Existe, además, un “Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales” del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, el cual promueve el uso de Internet como herramienta anticorrupción. En su página se incluyen los objetivos y presupuesto de los programas participantes, así como los informes periódicos de gestión de parte de sus encargados. (Comité de Expertos de OEA 2003)

De otra parte, Poder Ciudadano, capítulo argentino de Transparency International, desde el año 1993 está llevando a cargo el programa de Banco de Datos de Políticos y Funcionarios mediante el cual se puede tener acceso al perfil de los candidatos, el nivel de gastos de campaña de los candidatos a presidente y vicepresidente, al igual que ofrece un perfil completo de los candidatos que intervienen en las elecciones parlamentarias.

2.7. Asistencia y cooperación internacional

El país cuenta con una serie de disposiciones y medidas para la asistencia jurídica mutua con otros Estados miembros. En este marco se han suscrito acuerdos y actividades de cooperación técnica con Estados Unidos, Uruguay, Bolivia, México, Chile, República Dominicana y una red de instituciones de gobierno para la ética pública en las Américas, además de la cooperación técnica recibida por las organizaciones internacionales como el Banco mundial, el Banco interamericano de Desarrollo y la OEA.

Para el Comité de Expertos resulta apropiada la designación del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto como autoridad central ya que cuenta con los recursos e infraestructura adecuada para formular y recibir las solicitudes de asistencia y cooperación previstos en la Convención. (Comité de Expertos de OEA, 2003)

3. Recomendaciones del Comité de Expertos de OEA

El Comité formuló recomendaciones en relación con la implementación de las disposiciones previstas por la Convención, las cuales podrían sintetizarse como sigue:

- Promover junto con las autoridades de las provincias, de la ciudad autónoma de Buenos Aires y de los municipios mecanismos de cooperación y asistencia técnica para la aplicación efectiva de la Convención.

- Fortalecer la implementación de leyes y sistemas reglamentarios con respecto a los conflictos de intereses, de modo que se apliquen a todos los funcionarios y empleados del gobierno y que permitan la aplicación práctica y efectiva de un sistema de ética pública. En este marco tendría que asegurar la efectiva aplicación de la Ley de Ética Pública, establecer restricciones adecuadas para quienes dejan de desempeñar un cargo público, conformar la Comisión Nacional de Ética Pública, prever que las declaraciones juradas de funcionarios electos incluyan antecedentes laborales y capacitar a los servidores públicos sobre dichas normas de conducta.

- Reforzar normas de conducta orientadas a asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones reforzando los sistemas de auditoría interna y externa de control. Sería necesario, pues, asegurar la existencia de un sistema efectivo de control dependiente del Congreso sobre el gasto de fondos públicos, dar a publicidad dichos informes,

establecer un sistema efectivo de sanciones por violaciones a las normas legales y garantizar la estabilidad e independencia de los auditores internos.

- Fortalecer los mecanismos para exigir a los funcionarios públicos denunciar a las autoridades competentes sobre los actos de corrupción en la función pública de los que tengan conocimiento. Para ello tendría que capacitar a los funcionarios públicos en relación con la existencia y el propósito de la responsabilidad de denunciar sobre los actos irregulares.

- Mantener y ampliar el sistema para la declaración de los ingresos, activos, y pasivos por parte de los funcionarios públicos, mejorando los sistemas para la recepción a tiempo, el uso y la publicidad de las declaraciones juradas patrimoniales.

- Asegurar una mejor coordinación y cooperación entre los diferentes órganos de control superior. Establecer mecanismos públicos y transparentes de selección de sus funcionarios, una continua evaluación y seguimiento de sus acciones y conceder una mayor autonomía a las unidades de auditoría interna y la autarquía a la OA.

- Estimular mecanismos de participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales, asegurando el acceso a la información pública, aplicando sanciones en caso de incumplimiento de la obligación de proveer información, estableciendo mecanismos de consultas públicas con anterioridad a la aprobación final de disposiciones legales, publicando y difundiendo los proyectos de las disposiciones legales, celebrando audiencias públicas en otras áreas adicionales a las relacionadas con el marco regulatorio de los servicios públicos y permitiendo el desarrollo de actividades para el seguimiento de la gestión pública por parte de las organizaciones de la sociedad civil.

- Diseñar e implementar una estrategia integral que permita al país acudir a otros Estados parte y no parte de la Convención y a las instituciones o agencias

financieras comprometidas en la cooperación internacional en procura de la cooperación técnica necesaria. (Comité de Expertos de OEA, 2003)

En la Sexta Reunión realizada en julio de 2004 en Washington el Comité de Expertos dictaminó en su informe de avance en la implementación de la Convención que se visualizaron algunos logros en materia de acceso a la información a través del Decreto 1172/03 sobre Mejoramiento de la Calidad de la Democracia que ha entrado en vigencia en abril de 2004 y cuyo ámbito de aplicación alcanza al Poder Ejecutivo Nacional, por el cual se establece los siguientes reglamentos para incentivar la participación ciudadana en la gestión pública: Audiencia Pública, Publicidad de la Gestión de Intereses, Elaboración Participativa de Normas, Acceso a la Información Pública y Reuniones Abiertas de los Entes Reguladores de Servicios Públicos.

Asimismo, en cuanto al sistema de declaraciones juradas se ha iniciado la puesta en marcha del SICRUFUP (Sistema de Cruzamiento de Datos de Funcionarios Públicos) que consiste en el cruzamiento de distintas bases de datos (Registro Nacional de la Propiedad Automotor, Registro de la Propiedad Inmueble, etc.) con los registros existentes en la Unidad de Declaraciones Juradas, lo cual permitirá un mayor control sobre la evolución patrimonial de los funcionarios públicos. (Comité de Expertos de OEA, 2004)

4. En busca de una estrategia global óptima

Con respecto al tipo de estrategias que se pueden adoptar en la lucha anticorrupción un estudio efectuado por Raimundo Soto destaca que se pueden combinar las siguientes líneas de acción según la gravedad del problema y las características de cada sociedad:

- La estrategia de mercado: según la cual hay que liberalizar al mercado para que éste se encargue de proveer la disciplina necesaria y reducir las prácticas corruptas y monopólicas dentro del país.
- La estrategia política: por medio de la descentralización de la toma de decisiones y de la asignación de los fondos públicos se aumentaría la transparencia.
- La estrategia legal: con la que se procura establecer la adecuación del marco legal y la aplicación estricta de la ley.
- La estrategia social: por la que habría que establecer estándares de una ética responsable común en toda la sociedad. (Soto, 2003)

Como bien dice este autor “en cada sociedad hay componentes de estas estrategias operando en distinto grado y, posiblemente, una estrategia global exitosa requiere utilizar de manera simultánea elementos de cada una de ellas. En particular, el éxito radica en determinar cuál es la mezcla óptima de dichos elementos en función de la gravedad del problema y de los rasgos sociales, históricos y culturales que caracterizan a cada sociedad” (Soto, 2003, pp 48)

Si se analiza detenidamente el caso argentino se observa que, en general, se han privilegiado la aplicación de las estrategias de mercado, política y legal, descuidándose la estrategia social cuyo principal objetivo debe ser el fortalecimiento de los vínculos sociales.

En primer lugar, el desentendimiento por parte del Estado en la provisión de bienes y servicios públicos sin un marco legal adecuado habría configurado un entorno oscuro que rodeó todo el proceso de privatizaciones y el accionar de las empresas proveedoras creando un clima que favoreció las prácticas corruptas.

En cuanto al tema de la descentralización de funciones el gobierno federal más que recursos transfirió responsabilidades a los gobiernos subnacionales llevando a cabo

la asignación de transferencias a las provincias según intereses políticos del gobierno de turno. Es decir, la falta de control superior cruzado para asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos y de mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil crearon un espacio propicio de manejo discrecional no sólo en el ámbito nacional sino también en el manejo de la administración provincial y municipal.

La estrategia legal no bastaría en aquellos casos cuando la corrupción es muy generalizada, existe un poder judicial fácilmente capturable y una tradición de impunidad hacia el corrupto o evasor de las normas.

Por último, la estrategia social, o la parte más débil en el proceso de lucha anticorrupción, debería promover la inversión en capital social a través de un proceso lento de educación por el que se adquieren, desarrollan y consolidan hábitos sociales positivos. Pero hasta aquí, la mayoría de los mecanismos implementados son esencialmente formales y están destinados principalmente a validar la acción gubernamental una vez tomadas las decisiones.

Cuando la corrupción se extiende por todo el tejido social la implementación de las estrategias de mercado, política y legal devienen insuficientes para obtener resultados exitosos si es que éstas no son acompañadas de un mayor desarrollo del capital social.

El Estado debería, entonces, officiar como un ente regulador y fiscalizador frente a la apertura del mercado ya que si bien la liberalización puede llevar a una mayor eficiencia también puede contribuir a acrecentar las diferencias sociales.

La delegación de las funciones de gobierno a los niveles subnacionales tendría que consistir más que en una desconcentración administrativa en un verdadero proceso de descentralización de la toma de decisiones y de asignación de recursos económicos acompañado de un sistema de transferencias compensatorias que tenga en cuenta las

diferencias territoriales y el menor desarrollo de cada región y no los intereses partidarios.

El marco legal ha de implementarse de manera que las normas instrumentadas sean claras, precisas y extensivas a todos los órganos de gobierno en todos sus niveles y a la sociedad entera, provisto, además, de un conjunto de organismos de control superior capaces de aplicar sanciones frente a los actos de omisión o de transgresión de la ley.

Pero, por sobre todas las cosas, se requiere de una estrategia integral que procure revertir la debilidad de los vínculos sociales y dismantelar los valores culturales en los cuales se arraigan las prácticas corruptas.

Sin una participación social responsable y comprometida difícilmente se llegue a producir un cambio cultural capaz de romper la reticencia de los políticos y empresarios de actuar en forma transparente. En tanto y en cuanto la sociedad no asuma una decidida actitud en defensa de sus derechos y a la vez sea capaz de cumplir con sus obligaciones todo plan de lucha no contribuirá más que a saturar a la población con nuevas leyes que siempre se cumplen a medias y cambian con cada nuevo gobierno.

Así, pues, no basta con reconstruir las instituciones si es que al mismo tiempo no se remodelan las pautas culturales ya que ello sería como levantar el esqueleto de un edificio que no vacilará en tambalearse porque le falta la fortaleza suficiente y la convicción para mantenerse en pie.

5. Síntesis

Después de haber analizado el sistema legal y los mecanismos establecidos para implementar la Convención Interamericana contra la Corrupción, así como las

recomendaciones efectuadas por el Comité de Expertos, en líneas generales se puede concluir que:

- La mayoría de las normas se superponen y confunden entre los diferentes órganos estatales, además de no ser abarcativas a los tres poderes de gobierno ni extenderse a los gobiernos provinciales y municipales.
- Es de notoria visibilidad la falta de equilibrio entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo inclinándose la balanza hacia el primero por cuanto éste dispone de amplias facultades para modificar leyes a través de decretos de emergencia según el gobierno de turno.
- Es absolutamente imprescindible la independencia en cuanto a la designación de los miembros del Poder Judicial, aunque al mismo tiempo sus integrantes no deben quedar excluidos del alcance del sistema normativo vigente.
- Se requiere la formación de una clase burocrática profesional cuyo ascenso en la jerarquía esté ligado al desempeño por resultados y no responda a nombramientos según los intereses políticos.
- Es necesario el fortalecimiento y la coordinación de los organismos de control superior, así como una mayor autonomía funcional de la OA respecto del Poder Ejecutivo.
- Urge la conformación de la Comisión Nacional de Ética como garante del cumplimiento de la Ley 25.188 o Ley de Ética Pública cuyo alcance debe extenderse a todos los empleados y funcionarios de gobierno.
- Es de vital importancia la canalización de una participación efectiva de los representantes de la sociedad civil en el diseño y gestión de las políticas públicas.

- Resulta imperiosa la necesidad la promulgación de la Ley de Acceso a la Información a nivel nacional para que la sociedad pueda ejercer una ciudadanía activa y responsable.
- Es necesario la concientización de la población a través de campañas públicas para que se acostumbre a efectuar denuncias por actos de corrupción.
- Sería útil la unificación de los sistemas de difusión de la información en internet sobre la gestión pública y referentes a la acción del gobierno federal, provincial y municipal para evitar la dispersión de datos.
- Cobra especial relevancia el establecimiento y control eficaz de mayores penas y/o sanciones para los transgresores del sistema legal y la debida publicación que sirva a modo de ejemplo a toda la sociedad.
- Es muy importante que la aplicación de las restricciones que rigen para los servidores públicos se complemente en el ámbito privado con la práctica de una ética responsable y el ascenso jerárquico basado en el desempeño según los logros.
- Se requiere de un mejor control por parte de las instituciones financieras de los movimientos sospechosos de dinero, ya sean los que procedan del exterior como los provenientes del entorno local.

Si la estrategia ha de determinarse según los rasgos sociales, históricos y culturales de cada país y entre los rasgos que se destacan en la sociedad argentina sobresalen la fragilidad de los lazos sociales, el escaso compromiso ciudadano y el increíble desapego a la ley, más allá de establecer un marco punitivo, descentralizar las funciones de gobierno y dejar operar la transparencia del mercado, por sobre todas las cosas habrá que impulsar la adquisición de hábitos de participación y control social para que se desarrollen en un clima de confianza y equidad.

Seguidamente en las conclusiones finales se señalarán algunas líneas de acción para combatir la corrupción en nuestro país que incumbe no sólo a los funcionarios públicos sino también a toda la sociedad. Y dado que este azote es considerado como un flagelo universal el esfuerzo de lucha debe llevarse a cabo en el ámbito nacional así como desde el plano internacional.

CONCLUSIÓN:

No cabe dudas que las reformas estructurales impulsadas en Argentina a comienzos de los '90 trajeron aparejado un elevado incremento de la desigualdad social, brecha que se profundizó aún más como consecuencia de la crisis institucional que afectó al país hacia finales del 2001 dejándolo en condiciones de default ante los organismos financieros internacionales.

La reducción del papel del Estado, la política económica tecnocrática y la fuerza desintegradora del mercado debilitaron todavía más los ya frágiles vínculos sociales existentes.

La participación social que fundamentalmente se ejercía en tiempos electorales, sumado a la falta de interés y desencanto político, provocó una situación tal que la ciudadanía perdió el escaso compromiso social que tenía con lo público.

Bien pronto las diferencias dadas en el plano de la inequidad socio-económica también se fueron ampliando en términos de control político.

Es decir, a medida que aumentaba la falta de equidad se fue minando una de las fuentes principales del capital social como es la confianza institucional e interpersonal, variable que experimentó un marcado deterioro ascendente en los años recientes.

En una sociedad con fuertes diferencias sociales y bajos niveles de confianza la corrupción, que ya constituía un fenómeno histórico enquistado en la sociedad argentina, comenzó a dispararse a niveles alarmantes comprometiendo la gobernabilidad democrática y el desempeño económico del país. Lejos de ser un atributo exclusivo de las elites políticas es un flagelo con profundas raíces culturales que permea tanto en el quehacer de lo público como en el ámbito de lo privado.

En los últimos tiempos una gran preocupación de parte de las organizaciones internacionales se deja sentir al constatar que las prácticas corruptas reproducen un círculo vicioso que no permite a los países subdesarrollados salir del estado actual de atraso y pobreza. Tanto que desde hace algunos años se comenzaron a elaborar numerosos índices para medir los niveles de corrupción de cada país y a los fines de establecer los mecanismos adecuados para minimizar su impacto perverso sobre el crecimiento económico y el desarrollo.

Dicha inquietud comenzó a darse también en el plano nacional con los últimos gobiernos tratando de implementar la Convención Interamericana contra la Corrupción de OEA y creando la Oficina Anticorrupción como ente oficial encargado de coordinar las políticas contra la corrupción.

Si bien se ha hecho un gran esfuerzo en establecer un marco regulatorio la mayoría de las veces las normas denotan superposición, confusión y falta de coordinación entre los diferentes poderes estatales, así como la ausencia de verdaderos organismos de control para sancionar su transgresión. De esta manera, el cumplimiento de las normas muchas veces se encuentra obstaculizado por la falta de voluntad política, la amplia discrecionalidad por parte de los agentes para disponer o solicitar recursos públicos sin un marco adecuado de regulación y/o control y la carencia de resolución judicial de casos de corrupción.

El sistema normativo adolece, además, de canales efectivos a través de los cuales la sociedad pueda ejercer un control en el diseño y seguimiento del presupuesto y de las políticas públicas. La falta de sanción de la Ley de Acceso a la Información a nivel nacional que permita el alcance generalizado a la información pública en las diferentes instancias de la administración o gobierno constituye un claro ejemplo que limita el desarrollo de una ciudadanía plena y activa que sea capaz de revertir la

reticencia de los funcionarios públicos a efectuar rendiciones de cuentas periódicas y las declaraciones juradas de sus ingresos.

Los mecanismos de control ciudadano representan ensayos recientes de carácter formal más que verdaderos dispositivos que actúen como freno a los abusos cometidos por las autoridades públicas.

Para atacar un tipo de corrupción generalizada no basta con remodelar las instituciones desde arriba sino que primero hay que corregir la desigualdad de manera que la sociedad pueda recuperar la confianza y condenar toda falta de transparencia, lo cual sin dudas redundará en un círculo virtuoso de mayor equidad y bienestar.

Por lo mismo se requiere de una estrategia integral que no sólo combine el perfeccionamiento del marco legal, la descentralización de las funciones y recursos y la apertura del mercado, sino también que ponga énfasis en el fortalecimiento de la confianza para un desarrollo más homogéneo del capital social, hasta ahora el talón de Aquiles o punto débil en todo intento de erradicación de la corrupción en nuestro país.

Una de las principales críticas que se le efectúan a los índices que miden la corrupción es que están basados en gran medida en encuestas realizadas a empresarios, quienes siempre evalúan mirando desde temor particular de llevar a cabo nuevas inversiones en la región y lógicamente a través del prisma de maximización de sus propias ganancias. Quizás los resultados serían algo diferentes si las mismas mediciones se realizaran a ciudadanos comunes o a funcionarios públicos.

Asimismo, se dice que las encuestas que miden el soborno no toman en cuenta las realidades locales ni las diversas formas de corrupción.

Ciertamente constituye una ardua tarea tratar de medir el costo o daño provocado por algunos tipos de corrupción como el tráfico de influencias, el uso de los bienes del Estado para fines particulares, los cuales también pueden vincularse con la

tendencia de desencanto democrático y el agravamiento de la situación de la pobreza que atraviesa toda la región.

Pero si no se tiene un cálculo monetario aproximado del daño que ésta produce es difícil precisar su incidencia sobre las realidades frente a otros problemas más apremiantes a los ojos de la población, tales como el desempleo, las violaciones a los derechos humanos, la inequidad social, etc.

Si la corrupción impacta sobre los niveles de pobreza, el desarrollo humano, la gobernabilidad de la democracia y en la distribución del ingreso, es necesario establecer mejores relaciones cuantitativas para medir dicho flagelo y sus efectos en el ámbito social, económico y político, a los efectos de sensibilizar y comprometer a los pueblos y gobiernos en el combate y la prevención de este flagelo.

De partida, existe una gran imprecisión del concepto mismo de corrupción, así como se evidencian diagnósticos generalizantes, incompletos e imprecisos acerca de sus causas e impactos. Resulta, pues, más que obvio que la puesta en práctica de una estrategia va a estar signada por una serie de errores relativos al enfoque del objetivo principal que hay que atacar por ser el desencadenante de tal perverso proceso, además de innumerables flaquezas que limitarán la acción del plan de lucha emprendido.

Mucho es, entonces, lo que resta por hacerse no sólo desde el ámbito nacional sino también en el plano internacional.

Sin ir más lejos, en los últimos tiempos, se han dado a conocer ciertos casos de funcionarios de primer nivel que están al frente de organizaciones internacionales de gran envergadura que entre sus fines figura combatir la corrupción, que se encontraron envueltos o complicados por escándalos de esta naturaleza, lo que hace que la gente llegue a percibir este tipo de hechos como algo normal, acepte tolerarlos hasta un cierto

grado en sus respectivos países y por supuesto recelen ante todo intento internacional empeñado en combatir este azote.

Debido a que el soborno es un problema global se requiere de parte de las naciones más ricas cuyas empresas invierten en los países menos desarrollados debiera existir un control más férreo en cuanto a los pagos realizados por conseguir contratos o negocios en cualquier parte del planeta, abandonando la política doble standard que muchos países sostienen y según la cual se aplican severas sanciones dentro de sus fronteras mientras que se ejerce una política laxa cuando sus empresas multinacionales invierten en otro país.

Con respecto a los organismos financieros internacionales deberían otorgar líneas de créditos condicionados a proyectos de inversión y bajo un estricto seguimiento de los montos concedidos a los efectos de evitar la dilapidación de recursos, obras y proyectos de políticas públicas inconclusas y la pesada carga que debe asumir una nación endeudada por la irresponsabilidad de sus gobernantes.

Es extremadamente importante aquí la actitud que asumen los organismos vinculados con la deuda externa argentina ya que la atmósfera secreta en medio de la cual el Fondo Monetario Internacional siempre otorgó los préstamos al país ha contribuido en ser caldo de cultivo para la corrupción.

En cuanto al lavado de dinero el esfuerzo de control no sólo ha de realizarse por parte de las instituciones financieras nacionales sino que la acción debe coordinarse también con los bancos extranjeros o los llamados paraísos fiscales dada la facilidad con la que pueden moverse estas remesas en el contexto de globalización financiera.

En lo que se refiere a las instituciones locales al no acertar en una firme estrategia de combate contra la corrupción la sociedad comienza a desconfiar ante cada nueva iniciativa al respecto, basta recordar lo ocurrido en el gobierno de De La Rúa

cuando pretendió poner en marcha una política de transparencia creando a la OA y al mismo tiempo terminó cediendo al pago de sobornos en el Senado para lograr la aprobación de la ley de flexibilización laboral.

En la negociación de la deuda pública deben participar el Congreso y sectores representantes de la sociedad civil y no manejarse en el halo de misterio que siempre caracterizó su reprogramación, máxime cuando su valor compromete el proyecto de desarrollo nacional.

Con respecto a la cuenta de capitales debe existir cierto condicionamiento en la entrada y/o salida de éstos a los fines de incentivar la inversión y desalentar la especulación.

Se debe desarrollar una política de Estado según la cual se privilegie el equilibrio macroeconómico con el compromiso de un proyecto de desarrollo sostenible y un presupuesto por resultados procurando el bienestar e igualdad de condiciones a toda la población. Dicha política responsable debe ser perseguida no sólo por el gobierno federal sino también por los gobiernos subnacionales los cuales se reservan, entre otras cosas, el derecho de contraer deudas y donde salvo algunas excepciones el proceso de modernización del aparato estatal aún es fuertemente resistido por los feudos familiares que siempre dominaron la escena local sustentados gracias al clientelismo político.

La descentralización de la entrega de bienes y servicios públicos y la asignación de recursos debe realizarse por medio de un fuerte papel regulador y fiscalizador del Estado, una activa participación ciudadana y la concientización de la responsabilidad social de las empresas.

Por lo que es absolutamente necesario promover la transparencia y responsabilidad en las adquisiciones públicas y otras tomas de decisiones, el pleno

acceso a la información oficial, una justicia independiente y una legislatura elegida con el poder de exigir cuentas a los funcionarios públicos, enmarcado por cierto en el proceso que se incentiva el papel de control que la sociedad civil debe ejercer sobre sus representantes.

Se requiere, pues, no sólo un cambio de conducta en el funcionamiento del aparato estatal sino también de la sociedad misma.

En síntesis, a pesar de que desde las organizaciones internacionales se percibe a la corrupción como una de las principales causas de inestabilidad política que actúa como freno del desarrollo y estancamiento de la región aquélla no es más que un efecto que, como tantos otros, deriva del estilo de hacer política en la región y de la debilidad de organización de la sociedad latinoamericana, todo lo cual se sustenta y a la vez refuerza el eterno ambiente de desigualdad socio-económica en el que se desenvuelven dichas sociedades, inequidad que, por otra parte, fuera incrementada como consecuencia de la puesta en práctica de los principios neoliberales impulsados en las últimas décadas.

Argentina sigue confrontándose con una serie de problemas estructurales cuya resolución indudablemente requiere de un mayor consenso, tal como el elevado déficit fiscal, las imperfecciones del sistema de recaudación tributaria, la fragilidad del proceso de descentralización fiscal, la falta de supervisión del sector financiero, la reducción del endeudamiento externo, la reforma del mercado laboral, etc.

Pero en tanto y en cuanto estas reformas se sigan asentando sobre la marcada diferenciación social vigente que alimenta la desconfianza de la sociedad hacia las instituciones y el escaso compromiso ciudadano la estrategia contra la corrupción no surtirá efecto alguno.

Así, la reforma del Estado sólo será completa cuando se produzca al mismo tiempo una reforma de los estilos de gobierno y la revitalización de la ciudadanía activa.

El fortalecimiento de una cultura democrática y de una sociedad que no tolere hechos irregulares como situaciones de carácter normal y cotidiano deberán integrar la inclusión y la participación efectiva de los ciudadanos no sólo en el control de las políticas públicas sino también en su diseño y en control de su presupuesto, la responsabilidad política, la transparencia en la acción pública, la obligación de rendir cuentas por parte de los ciudadanos, un Estado de Derecho fuerte con independencia real de sus poderes y el acceso a la información pública.

No cabe dudas, de que todo ello redundará en un mayor desarrollo de la confianza principal fuente del capital social y posibilitará una distribución más equitativa de los recursos.

La incorporación de una práctica de ética de responsabilidad implica un proceso lento que incumbe tanto a la clase dirigente como al empresariado y a la ciudadanía entera, pero que con el tiempo llevará a conformar una sociedad libre de corrupción, con un elevado sentido de solidaridad y con iguales condiciones de acceso al bienestar para toda la sociedad.

ANEXO:

NOTAS:

¹ Se entiende por corrupción cuando una organización o persona, ilícitamente, pone sus intereses particulares por sobre los de las organizaciones y/o personas y los ideales que está comprometido a servir. www.kpmg.com.ar.

² El fraude es definido como un engaño deliberadamente planeado y ejecutado con el objeto de privar a otro de su propiedad y derechos. El silencio, cuando la fidelidad requiere expresión, también constituye un engaño. www.kpmg.com.ar

³ Por medio del régimen de Coparticipación Federal de Impuestos sobre el monto recaudados de impuestos como IVA, ganancias, internos, combustibles, etc., el 1 % se asigna en forma de Aportes del Tesoro Nacional, el 42,34 % es para la Nación y el 56,66 % es para las Provincias. Los gobiernos provinciales reciben también transferencias automáticas creadas con fines específicos que incluyen el Fondo Nacional para la Vivienda (FONAVI), el Fondo para el Desarrollo Eléctrico del Interior (FEDEI), la Coparticipación Vial, obras de infraestructura y el Fondo Educativo; transferencias discrecionales, con o sin fines específicos, formadas por los Aportes del tesoro Nacional.

⁴ Los miembros que integrarán la Comisión de Ética durarán 4 años en su función pudiendo ser reelegidos por un período y serán designados: a) uno por la Corte Suprema de Justicia de la Nación; b) uno por el Poder Ejecutivo de la Nación; c) uno por el Procurador General de la Nación; d) ocho ciudadanos designados por resolución conjunta de ambas cámaras del congreso adoptada por dos tercios de sus miembros presentes, dos de los cuales deberán ser: uno a propuesta del Defensor del Pueblo de la Nación y el otro a propuesta de la Auditoría General de la Nación.

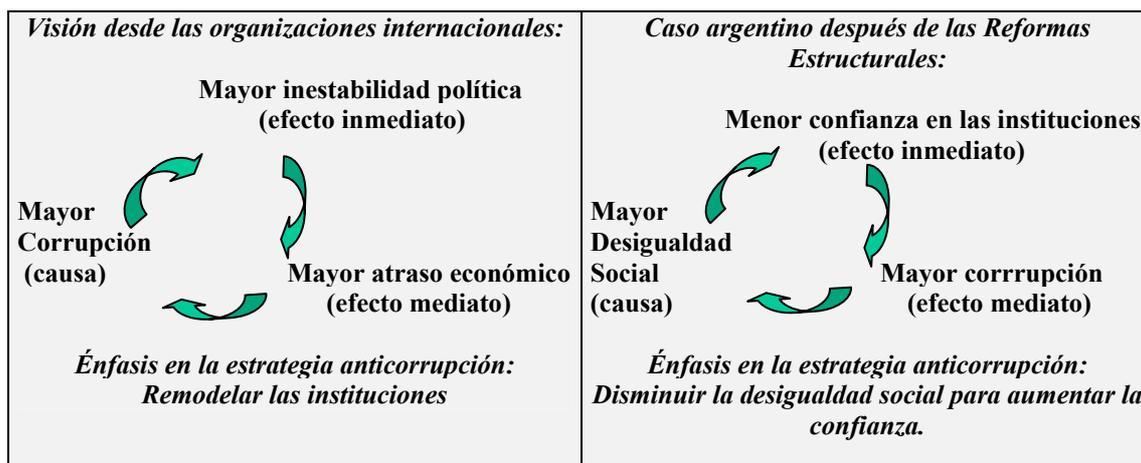
⁵ Ver en www.adc.org.ar

⁶ Ver en www.cristal.org.ar

⁷ Ver en www.controlactivo-com.ar

ILUSTRACIONES:

Figura N° 1: Causas y efectos del incremento de la corrupción en los últimos años en Argentina



Fuente: elaboración propia.

Tabla N° 1: Evolución de la desigualdad social, la confianza y la corrupción en Argentina:

Indices de desigualdad, confianza y corrupción	1990	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Indice de Gini a/	0.501	0.508	--	--	0.530	--	0.542	--	--	0.590		
Apoyo a Democracia b/	--	--	--	71	75	73	--	71	58	65	68	64
Satisfacción con Democracia b/	--	--	--	34	42	49	--	46	20	8	34	34
Indice de Corrupción c/	--	--	5.24	3.41	2.81	3	3	3.5	3.5	2.8	2.5	3.5

Fuente: elaboración propia.

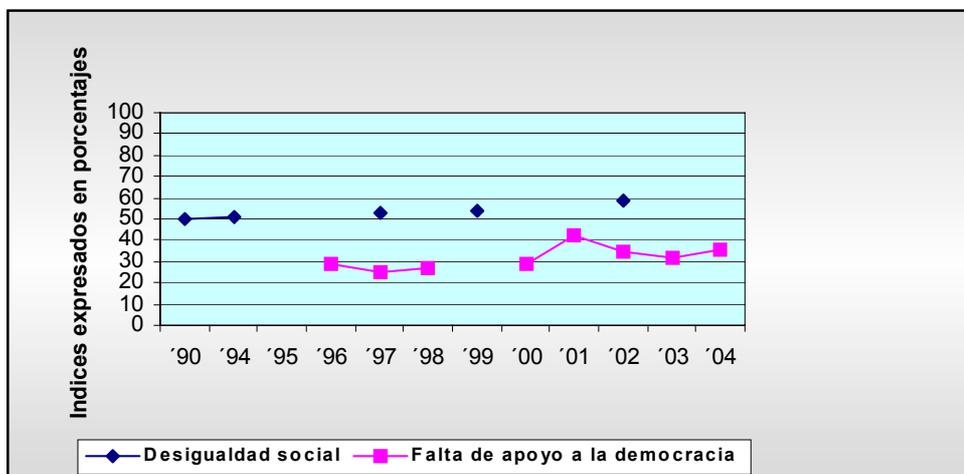
a/ Índice de Gini: 0 = Perfecta igualdad y 1 = Perfecta desigualdad, ver en Documento Informativo Panorama Social de América Latina Noviembre 2004 CEPAL en www.cepal.org.

b/ Apoyo a la Democracia: 0 = Nada de apoyo y 100 = Apoyo total, ver en Informes de Latinobarómetro 2002/03/04 en www.latinobarometro.org.

b/ Satisfacción con la Democracia: 0 = Nada de satisfacción y 100 = Satisfacción total, ver en Informes de Latinobarómetro 2002/03/04 en www.latinobarometro.org.

c/ Índice de Corrupción: 0 = Nada de transparencia y 10 = Transparencia total ver Indices de Percepción de la Corrupción 1995-2004 en www.transparency.org

Gráfico N° 1: Desigualdad social y falta de apoyo a la democracia

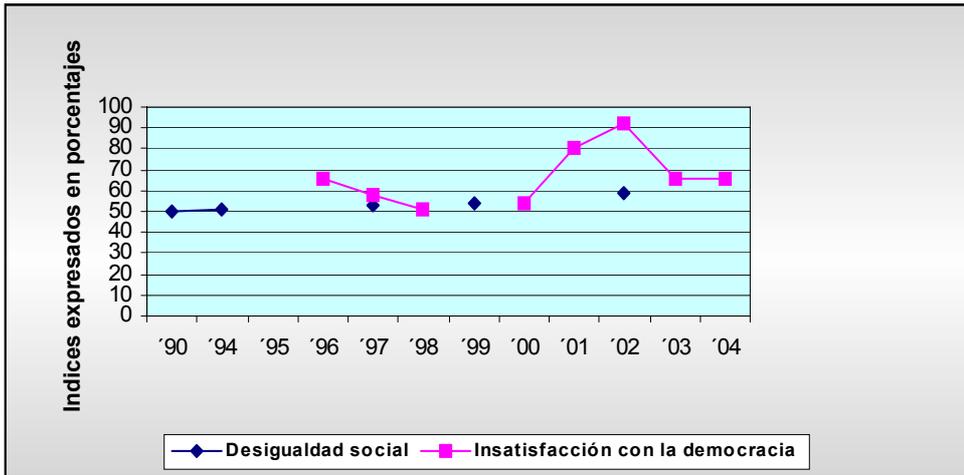


Fuente: Elaboración propia según cálculos realizados sobre datos de Tabla 1.

Índice de Gini: 0 = Perfecta igualdad y 100 = Perfecta desigualdad.

Falta de Apoyo a la Democracia: el porcentaje de los que no apoyan a la democracia frente a cualquier otra forma de gobierno se extrajo por diferencia entre el porcentaje de apoyo total según Latinobarómetro y el porcentaje de apoyo explícito para cada año, con excepción de 1999 (ejemplo para 2004: 100 – 64= 36, que representa el porcentaje de falta de apoyo a la democracia de 0 al 100)

Gráfico N° 2: Desigualdad social e insatisfacción con la democracia

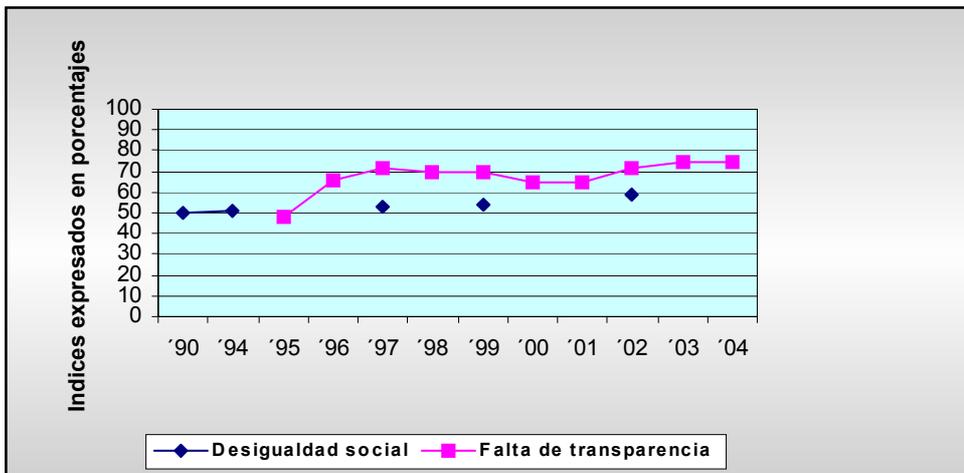


Fuente: Elaboración propia según cálculos realizados sobre datos de Tabla 1.

Indice de Gini: 0 = Perfecta igualdad y 100 = Perfecta desigualdad.

Insatisfacción con la democracia: se calculó por diferencia entre el porcentaje de satisfacción total según Latinobarómetro y el porcentaje de satisfechos para cada año, con excepción de 1999 (ejemplo para 2004: $100 - 34 = 66$, que representa el porcentaje de insatisfechos con la democracia de 0 al 100)

Gráfico N° 3: Desigualdad social y falta de transparencia



Fuente: Elaboración propia según cálculos realizados sobre datos de Tabla 1.

Indice de Gini: 0 = Perfecta igualdad y 100 = Perfecta desigualdad.

Falta de transparencia: se calculó del nivel de transparencia total estimado por TI menos el grado de percepción de la corrupción del país para cada año expresado en porcentaje (ejemplo para 2004 : $10 - 2,5 = 7,5 \times 10 = 75$, que representa el porcentaje de falta de transparencia de 0 al 100)

BIBLIOGRAFÍA:

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE (2004),
“*Documento informativo Panorama social de América Latina*”, ver en www.cepal.org

COMITE DE EXPERTOS DE OEA (2003), “*Informe sobre la implementación en Argentina de las disposiciones de la Convención Interamericana contra la Corrupción seleccionadas para ser analizadas en el marco de la Primera Ronda*”, en www.oas.org

COMITÉ DE EXPERTOS DE OEA (2004), “*Informe de avances sobre la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción*”, Sexta Reunión, ver en www.oas.org

CONSORCIO IBEROAMERICANO DE INVESTIGACION DE MERCADOS Y
ASESORAMIENTO (2004), “*El barómetro Iberoamericano 2004*”, ver en
www.cimaiberoamerica.com

CONSULTORA INTERNACIONAL KPMG (2001/02), “*Informe sobre corrupción y fraude 2001/2002*”, ver en www.kpmg.com.ar

CONSULTORA INTERNACIONAL KPMG (2003/04), “*Informe sobre corrupción y fraude 2003/2004*”, ver en www.kpmg.com.ar

CORPORACION LATINOBAROMETRO DE CHILE (2002), “*Informe Latinobarometro 2002*”, ver en www.latinobarometro.org

CORPORACION LATINOBAROMETRO DE CHILE (2002), “*Presentación del Informe Latinobarómetro 2002 en Argentina*”, ver en
www.latinobarometro.org/Upload/Graficos_Informe_Prensa_Argentina_3-10-2002.pdf

CORPORACION LATINOBAROMETRO DE CHILE (2003), “*Informe Latinobarometro 2003*”, ver en www.latinobarometro.org

CORPORACION LATINOBAROMETRO DE CHILE (2004), “Informe Latinobarometro 2004”, ver en www.latinobarometro.org

INSTITUTO DEL BANCO MUNDIAL (2003), “Indice de Gobernabilidad”, ver en www.worldbank.org

KOHEN, Beatriz (1998), “Poder ciudadano y las acciones de interés público” en *Lo Público no Estatal en la Reforma del Estado*, de Carlos Bresser Pereira y Nuria Cunill Grau Editores, CLAD/Paidós, Venezuela, pp. 361 a 383.

OFICINA ANTICORRUPCION (2001), “Plan de acción y criterios de significación”, Anexo I, en www.anticorruccion.jus.gov.ar

OFICINA ANTICORRUPCION (2002), “Comisión de seguimiento del cumplimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción”, “Primer Informe”, Abril 2002, en www.anticorruccion.jus.gov.ar

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (1996), “Convención Interamericana contra la Corrupción”, en www.oas.org

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (2004), “Declaración Nuevo León” de la Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estados y de Gobiernos de las Américas en Monterrey, Nuevo León, México, ver en www.oas.org

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (2003), “Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción”, ver en www.un.org

PODER CIUDADANO (2003), “Indice Latinoamericano sobre Transparencia Presupuestaria” en www.poderciudadano.org.ar

PODER CIUDADANO (2005), “El Congreso bajo la lupa 2005”, Informe Marzo-Abril, en www.poderciudadano.org.ar

PROBIDAD (2003), “Indice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria: Una comparación de 10 países”, Informe Argentina, ver en www.probidad.org

SANTISO, Carlos (2001), *“Gobernabilidad democrática y reformas económicas de segunda generación en América Latina”*, Instituto Internacional de la Gobernabilidad, ver www.iigov.org

SOTO, Raimundo (2003), *“La corrupción desde una perspectiva económica”* En Revista de Estudios Públicos del Centro de Estudios Públicos (CEP), Santiago de Chile, N° 89, Verano 2003, pp. 23 a 62.

SUNKEL, Guillermo (2003), *“La pobreza en la ciudad: capital social y políticas públicas”* en Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma de Raúl Atria, Marcelo Siles, Irma Arriagada, Lindon Robinson, y Scotto Whiteford, CEPAL, Santiago de Chile, pp. 303 a 338.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL (1995), *“Indice de Percepción de la Corrupción 1995” (IPC)*, ver en www.transparency.org

TRANSPARENCY INTERNATIONAL (1996), *“Indice de Percepción de la Corrupción 1996” (IPC)*, ver en www.transparency.org

TRANSPARENCY INTERNATIONAL (1997), *“Indice de Percepción de la Corrupción 1997” (IPC)*, ver en www.transparency.org

TRANSPARENCY INTERNATIONAL (1998), *“Indice de Percepción de la Corrupción 1998” (IPC)*, ver en www.transparency.org

TRANSPARENCY INTERNATIONAL (1999), *“Indice de Percepción de la Corrupción 1999” (IPC)*, ver en www.transparency.org

TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2000), *“Indice de Percepción de la Corrupción 2000” (IPC)*, ver en www.transparency.org

TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2001), *“Indice de Percepción de la Corrupción 2001” (IPC)*, ver en www.transparency.org

TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2002), “*Indice de Percepción de la Corrupción 2002*” (IPC), ver en www.transparency.org

TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2003), “*Indice de Percepción de la Corrupción 2003*” (IPC), ver en www.transparency.org

TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2004), “*Indice de Percepción de la Corrupción 2004*” (IPC), ver en www.transparency.org

TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2002), “*Indice de Fuentes de Sobornos 2002*” (IFS), ver en www.transparency.org

TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2003), “*Barómetro Global de la Corrupción 2003*” (BGC), ver en www.transparency.org

TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2004), “*Barómetro Global de la Corrupción 2004*” (BGC), ver en www.transparency.org

TRANSPARENCY INTERNATIONAL AMERICA LATINA Y EL CARIBE -TILAC- (2002), “*Comisión de seguimiento del cumplimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción*”, “Segundo Informe”, Noviembre 2002, en www.transparency.org/tilac/trabajo_en_red/convencion/dnld/informe_sec.argentina.pdf

USLANER, Eric (2003), “*Confianza y Corrupción: sus repercusiones en la pobreza*” en *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*, op. cit., pp. 229 a 243.

www.adc.org.ar

www.controlactivo.com.ar

www.cristal.gov.ar