

2012	LA OFICINA ANTICORRUPCIÓN: ANÁLISIS DE SU DESEMPEÑO A 12 AÑOS DE SU CREACIÓN.
-------------	--

Informe elaborado por el **Centro de Investigación y
Prevención de la Criminalidad Económica**

(cipce)

La Oficina Anticorrupción

Introducción.....	Pág. 3.-
El origen de la Oficina Anticorrupción.....	Pág. 4.-
La Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia (DPPT).....	Pág. 5.-
La Dirección de Investigaciones de la Oficina Anticorrupción (DIOA).....	Pág. 6.-
Funcionamiento de la Oficina Anticorrupción, en los hechos.....	Pág. 7.-
Capítulo Primero:	
Trabajo de la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia.....	Pág. 8.-
La transparencia como política de Estado.....	Pág. 8.-
Declaraciones Patrimoniales Integrales y sistemas de alerta temprana.....	Pág. 9.-
Estrategias en materia de transparencia para el Sector Público Nacional.....	Pág. 11.-
Estrategias para el sistema de contrataciones públicas.....	Pág. 13.
Estrategias de la Oficina Anticorrupción relacionadas a garantizar el Derecho de Acceso a la Información Pública.....	Pág. 15.-
Organismos de control con los cuales trabaja la Oficina Anticorrupción.....	Pág. 17.-
Proyectos y modificaciones normativas.....	Pág. 18.-
Plan Provincias y Municipios, para el cumplimiento de la Convención Interamericana Contra la Corrupción.....	Pág.19.-
Actuación internacional de la Oficina Anticorrupción.....	Pág. 20.-
Conclusión a la Primera Parte	Pág. 21.-

Capítulo Segundo:

Trabajo de la Dirección de Investigaciones de la Oficina Anticorrupción.....	Pág. 26.-
Actividades de la DIOA.....	Pág. 27.-
DDJJ, sistema de alertas tempranas y denuncias.....	Pág. 29.-
Denuncias y querellas presentadas.....	Pág. 34.-
Estado procesal de los Expedientes Judiciales.....	Pág. 37.-
Competencia territorial de la Oficina Anticorrupción.....	Pág. 39.-
Funcionarios en la mira.....	Pág. 41.-
La OA y las Políticas de Recupero de Activos.....	Pág. 42.-
Falta de Claridad en los informes.....	Pág. 44.-
El presupuesto de la Oficina Anticorrupción.....	Pág. 46.-
Conclusión a la Segunda Parte.....	Pág. 49.-

LA OFICINA ANTICORRUPCIÓN

Introducción.

El **Centro de Investigación y Prevención de la Criminalidad Económica (CIPCE)** es una organización no gubernamental cuya misión es contribuir al fortalecimiento de las instituciones democráticas. Entre sus objetivos principales se encuentra el de colaborar para lograr un mejor funcionamiento y una mayor transparencia en las instituciones públicas, tales como los organismos administrativos, legislativos, tribunales de justicia, entes reguladores y órganos de control.

En esta oportunidad nos avocamos al estudio del funcionamiento y del rol que la Oficina Anticorrupción (OA) cumple como órgano de control gubernamental. Pasados doce años desde su creación por ley, consideramos oportuno hacer un balance sobre lo que ha sido su desempeño, en cuanto se trata de la agencia específica que creó el Estado argentino para elaborar y coordinar políticas de prevención y lucha contra la corrupción.

Para hacer este relevamiento nos remitimos -sustancialmente- a lo que el propio organismo produce como mecanismo de rendición de cuentas: sus informes anuales. El material fue completado con información obrante en la página Web de la OA y de otros organismos públicos.

Así, a través del análisis de la información publicada, por el propio organismo, intentaremos presentar la labor de esta Oficina a lo largo de su existencia, como también los lineamientos básicos que ordenan su funcionamiento. A la fecha de finalización de esta investigación, el último informe de gestión de la OA que se encontraba publicado era el correspondiente al primer semestre de 2012.

El origen de la Oficina Anticorrupción.

En el año 1997, el Decreto N° 152, dictado por el Poder Ejecutivo bajo el mandato del entonces Presidente Carlos Menem, le dio nacimiento dentro del ámbito de la Presidencia de la Nación, a la Oficina Nacional de Ética Pública. Dicha oficina tendría como principal objetivo organizar una acción sistemática y eficaz para prevenir la corrupción en el ámbito del Sector Público Nacional¹. Dentro de ese marco, una de sus principales funciones era crear el Reglamento de Ética Pública.

Dos años después el Congreso sancionó la Ley N° 25188 de Ética en la Función Pública, en noviembre de 1999, creando de forma conjunta la Comisión Nacional de Ética Pública como organismo encargado de velar por el cumplimiento de dicha ley, en el ámbito del Poder Legislativo.

En diciembre de ese año se creó la Oficina Anticorrupción mediante el artículo 13 de la Ley de Ministerios N° 25233, posteriormente reglamentado por el Decreto N° 102/99, dictado por el ex Presidente de la Nación, Fernando De La Rúa.

Dicha normativa estableció que la O.A. debía elaborar y coordinar programas de lucha contra la corrupción siendo la encargada de velar por la prevención e investigación de aquellas conductas comprendidas en la Convención Interamericana contra la Corrupción, establecidas en el capítulo VI, entre las cuales se encuentran: el cohecho, el tráfico de influencias, el soborno transnacional y el enriquecimiento ilícito, entre otras.

Asimismo tiene competencia para impulsar las investigaciones preliminares de los agentes del sector público nacional sin que otra autoridad estatal lo disponga.

¹ Según el artículo 8 de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera establece que el Sector Público Nacional está integrado por:

- a) Administración Nacional, conformada por la Administración Central y los Organismos Descentralizados, comprendiendo en estos últimos a las Instituciones de Seguridad Social.
- b) Empresas y Sociedades del Estado que abarca a las Empresas del Estado, las Sociedades del Estado, las Sociedades Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria, las Sociedades de Economía Mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado nacional tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias.
- c) Entes Públicos excluidos expresamente de la Administración Nacional, que abarca a cualquier organización estatal no empresarial, con autarquía financiera, personalidad jurídica y patrimonio propio, donde el Estado nacional tenga el control mayoritario del patrimonio o de la formación de las decisiones, incluyendo aquellas entidades públicas no estatales donde el Estado nacional tenga el control de las decisiones.
- d) Fondos Fiduciarios integrados total o mayoritariamente con bienes y/o fondos del Estado nacional.
- e) Asimismo la ley N° 24.156 se aplica en lo relativo a la rendición de cuentas de las organizaciones privadas a las que se hayan acordado subsidios o aportes y a las instituciones o fondos cuya administración, guarda o conservación está a cargo del Estado nacional a través de sus Jurisdicciones o Entidades.

En el año 2000 mediante el dictado de la Resolución N° 17/00 del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, la Oficina Anticorrupción pasó a ser Autoridad de Aplicación de la Ley N° 25188.

El Decreto N° 102/99, estableció las funciones y estructura de la Oficina Anticorrupción. La misma se encuentra dividida en dos grandes áreas: la Dirección de Investigaciones (**DIOA**) y la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia (**DPPT**).-

La Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia (DPPT):

Es la responsable de la asistencia técnica en el diseño e implementación de políticas públicas de prevención de la corrupción.

Sus funciones específicas son:

1.- Elaborar y proporcionar al fiscal de control administrativo, **un plan de acción** y los criterios para determinar los casos de significación² que avalen la decisión de presentarse como parte querellante ante la justicia penal.

2.- **Realizar estudios respecto de los hechos de corrupción administrativa y sobre sus causas, planificando las políticas y programas de prevención y represión correspondiente.**

3.- Recomendar y asesorar a los organismos del Estado la implementación de políticas o programas de prevención.

² **Criterio de significación económica**

Un caso tiene 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.

Para la estimación del perjuicio deberá tenerse en cuenta si, del relato de los hechos o del planteo de la situación, surge como muy probable que el hecho sea sólo uno de varios similares o cuya habitualidad razonablemente pueda suponerse. Sin perjuicio de la evaluación concreta de cada hecho en particular, un caso tiene siempre significación económica cuando el monto estimado del perjuicio que provocaría la irregularidad en cuestión supera el monto de un millón de pesos (\$ 1.000.000).

Criterio de significación institucional

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

Criterio de significación social

Un caso posee 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 las personas que integran el universo de individuos que resultan destinatarios de los servicios y/o prestaciones y/o beneficios que otorga la institución.

4.- Llevar el registro de las declaraciones juradas de los agentes públicos, evaluar y controlar su contenido, analizando las situaciones que pudieran constituir enriquecimiento ilícito, conflicto de intereses o incompatibilidad en el ejercicio de la función.

La Dirección de Investigaciones de la Oficina Anticorrupción (DIOA):

Es la encargada de fiscalizar el cumplimiento de los deberes de los agentes y el debido uso de los recursos estatales. Dentro de ese marco, tiene como funciones, según el artículo 11 del Decreto Reglamentario 102/99:

a) Recibir denuncias de particulares o agentes públicos sobre hechos presuntamente ilícitos y analizar si -de conformidad con los indicadores que prevé el plan de acción- configuran hechos de significación institucional, social o económica. En todos los supuestos, las investigaciones se realizarán por el solo impulso de la Oficina Anticorrupción, y sin necesidad de que otra autoridad estatal lo disponga.

b) Evaluar la información que difundan los medios de comunicación social, relacionada con la existencia de hechos irregulares en el ámbito de sus funciones y en su caso, iniciar las actuaciones correspondientes.

c) Analizar la información vinculada con el ejercicio de sus competencias, producida por la Sindicatura General de la Nación y la Auditoría General de la Nación.

d) Investigar con carácter preliminar los casos que -habiendo superado los criterios de significación- pudieran configurar conductas previstas en la Convención Interamericana contra la Corrupción, en los que se atribuya la comisión de un delito a un agente público, institución o agencia financiada con recursos estatales.

e) Instar la promoción de sumarios administrativos o acciones judiciales -civiles o penales-, o cualquier otra medida que se considere adecuada para el caso y realizar su seguimiento.

f) Elaborar los informes relativos a su área.

Funcionamiento de la Oficina Anticorrupción, en los hechos:

La principal tarea a la cual debía avocarse esta oficina, y en especial la DPPT, conforme su Decreto Reglamentario, era el diseño de un plan contenedor de todas las funciones, misiones, objetivos, metas y actividades de la Oficina, incluyendo todas sus áreas y sus relaciones intra Estado, como así también las relaciones interestatales e internacionales.

Consideramos oportuno destacar que entendemos por plan de acción, a una estructura organizativa y procedimental que plasma las iniciativas más importantes para cumplir con ciertos objetivos y metas. De esta manera, un plan de acción se constituye como una especie de guía que brinda un marco o una estructura a la hora de llevar a cabo un proyecto.

Un plan de acción puede involucrar a distintos departamentos y áreas. El plan establece quiénes serán los responsables que se encargarán de su cumplimiento en tiempo y forma. Por lo general, también incluye algún mecanismo o método de seguimiento y control para que los responsables puedan analizar si las acciones siguen el camino correcto.

El plan de acción propone una forma de alcanzar los objetivos estratégicos que ya fueron establecidos con anterioridad. Supone el paso previo a la ejecución efectiva de una idea o propuesta.

Estos planes no sólo deben incluir qué cosas quieren hacerse y cómo; también debe considerar las posibles restricciones, las consecuencias de las acciones y las futuras revisiones que puedan ser necesarias.

El control del plan de acción tiene que realizarse, tanto durante su desarrollo como al final. Al realizar un control en medio del plan, el responsable tiene la oportunidad de corregir las cuestiones que no están saliendo de acuerdo a lo esperado. En cuanto al control tras su finalización, el objetivo es establecer un balance y confirmar si los objetivos planeados han sido cumplidos.

CAPITULO PRIMERO:

LA DIRECCIÓN DE PLANIFICACIÓN DE POLÍTICAS DE TRANSPARENCIA (DPPT)

La Dirección de Políticas de Transparencia fue la encargada de desarrollar el plan de acción elaborado en el año 2001.

Posteriormente a ello, se dedicó a desarrollar programas y actividades sobre transparencia en el Estado, destinadas a funcionarios públicos, sobre control y capacitación, y otras vinculadas al estudio de las contrataciones como una de las actividades del Estado, y en consecuencia, la elaboración de convenios de asesoramiento y colaboración.

En cuanto a su relación con organismos internacionales, la Dirección de Políticas de Transparencia trabaja en la implementación de los requerimientos internacionales en materia de corrupción, a raíz de las convenciones suscriptas.

- **La transparencia como política de Estado:**

Transparencia, según la Real Academia Española, es una cualidad que permite que las cosas se vean claramente.

En palabras de Pablo Larrañaga³, hablar de transparencia como política pública implica hablar de “transparencia” de las estructuras, los procesos y las decisiones de gobierno en un sentido integral y robusto.

Las dimensiones de un gobierno abierto que complementan el acceso a la información no solo tienen que ver con el acceso documental sobre determinado trámite o persona, sino también la transparencia de las acciones y responsabilidades administrativas, que trata de la aptitud de la administración de hacerse conocer y de dar explicaciones por su actuación; la transparencia organizacional, consistente en el conocimiento de las organizaciones y de su funcionamiento, de sus procesos,

³ Fuente: Pablo Larrañaga, autor de “La Política Pública del Principio de Transparencia. Panorama para una agenda pendiente” www.juridicas.unam.mx.

reglas y criterios de decisión, para mostrar sus productos y como se generan estos, y por último la transparencia en la gestión de los recursos públicos, que se refiere al origen, la utilización y conservación de estos últimos.

- **Declaraciones Patrimoniales Integrales y Sistemas de Alerta Temprana.**

En el ámbito de la administración pública nacional, el sistema de declaraciones juradas se rige por la ley 25.188⁴ y sus decretos reglamentarios. La misma establece que los funcionarios están obligados a presentar sus declaraciones juradas tanto al asumir el cargo como al dejarlo y a presentar actualizaciones anuales.

Según el artículo 5 de la ley, las declaraciones juradas deben quedar depositadas en el organismo donde se desempeña el funcionario y remitirlo dentro de 30 días a la Oficina Anticorrupción⁵. En el caso de falta de presentación, los incumplidores deberán ser intimados por la oficina responsable de la recepción.

Asimismo la ley establece que se deberá publicar en el Boletín Oficial el listado de las declaraciones juradas de los funcionarios públicos.

El decreto presidencial 102/99⁶ (que establece las funciones de la Oficina Anticorrupción) dispone en su artículo 2º incisos “f” y “g” que se debe llevar el registro de las declaraciones juradas de los agentes públicos y que se debe evaluar y controlar el contenido de éstas con el objeto de detectar situaciones que pudieran constituir enriquecimiento ilícito o incompatibilidad en el ejercicio de la función.

Durante el año 2001 se realizó un diagnóstico del sistema implementado por la ex Oficina Nacional de Ética Pública, del cual surgió la necesidad de modificarlo en su totalidad.

Durante el año 2004 se desarrolló el programa LUPA -actualmente en funcionamiento-. Este programa permite la utilización de mecanismos de alerta temprana para detectar inconsistencias entre la variación patrimonial del funcionario y su nivel de ingreso.

⁴ Fuente: <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/60847/texact.htm>.

⁵ Conforme la Ley Nacional 25188, la DDJJ debían presentarse ante la Comisión Nacional de Ética Pública, luego modificado por Resolución del Ministerio de Justicia de la Nación, que dispuso que el Órgano de Aplicación de la citada ley sería la Oficina Anticorrupción, siendo dicha modificación ratificada por el Poder Legislativo.

⁶ Fuente: <http://www.anticorruption.gov.ar/102-99.pdf>.

Sin perjuicio de ello, desde fines del año 2005 también funciona el sistema SICRUFUP. Este sistema permite el cruzamiento de datos almacenados por la Oficina Anticorrupción, con la información existente en otros organismos estatales.

Actualmente la OA posee acceso a las bases de datos de acceso privado del Registro de la Propiedad Inmueble de la Capital Federal y el Registro de la Propiedad Automotor y Créditos Prendarios, y las bases de datos de acceso público pertenecientes a:

- ❖ Central de Información Deudores y Cheques Rechazados del Banco Central de la República Argentina, para la verificación en los ítems “Deudas” y “Participación en Sociedades” de cada una de las DD.JJ. (www.bcra.gov.ar).
- ❖ Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires, (www.arba.gov.ar).
- ❖ Dirección General de Rentas de la Provincia de Córdoba, (www.cba.gov.ar).
- ❖ Dirección General de Rentas de la Provincia de Río Negro, (www.rentas.rionegro.gov.ar).
- ❖ Informe VERAZ.
- ❖ Sistema NOSIS.

Hasta el momento no se realizaron convenios con otros organismos públicos para acceder a sus bases de datos, a saber AFIP, IGJ, Banco Central, Banco Nación, Bancos Provinciales, Empresas de Servicios Públicos, Registros Provinciales de la Propiedad Inmueble, ANSES, y SINTyS, entre otros.

Según el Informe anual de gestión de la OA del año 2011, la Unidad de Control y Seguimiento de Declaraciones Juradas controló 4.293 declaraciones juradas, de las cuales 2093 DDJJ fueron analizadas por incrementos patrimoniales resultantes del Sistema LUPA.⁷

Asimismo informaron que a fin de corroborar la veracidad de lo manifestado en las declaraciones, se realizaron en el año 2011, 2870 consultas al Registro de la Propiedad Inmueble y 6588 al Registro de la Propiedad Automotor.

Teniendo en cuenta la cantidad de consultas realizadas a los registros y el porcentaje de declaraciones que son analizadas por incrementos patrimoniales, es

⁷ Informe Anual de Gestión de 2011, páginas 48 y 49.
<http://www.anticorrupcion.gov.ar/documentos/Informe%20anual%202011.pdf>.

imprescindible que la oficina cuente con la información necesaria para poder cruzar datos y obtener resultados en un tiempo razonable.

En ese sentido la oficina no ha arbitrado los medios necesarios a fin de lograr ese objetivo. En el ámbito del Poder Ejecutivo se creó por Decreto N° 812/98 el Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social, que funciona en la órbita del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, de la Presidencia de la Nación, con el objetivo de coordinar el intercambio de información entre organismos de la Administración Pública, nacional, provincial y municipal, sin embargo de los informes anuales de la oficina no surge que se hallan iniciado las gestiones necesarias a los efectos de intercambiar información con ese organismo, pero contradictoriamente se contrató el Sistema de información privada: NOSIS.

- **Estrategias en materia de transparencia para el Sector Público Nacional.**

El Decreto 466/2007 por el cual se aprobó la estructura organizativa de primer nivel de la Oficina Anticorrupción, en el Anexo III, respecto de la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia, estableció que su responsabilidad primaria era: *“Asistir al Fiscal de Control Administrativo en la elaboración de políticas de transparencia contra la corrupción en el Sector Público Nacional”*, y entre las acciones a llevar a cabo menciona:

- ❖ Proponer modificaciones a los regímenes o procesos administrativos u organizacionales en el ámbito del Sector Público Nacional, a los efectos de evitar hechos ilícitos o irregulares y coordinar su actividad con las áreas pertinentes de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

- ❖ Asesorar a los organismos del Estado Nacional para implementar políticas o programas preventivos.

Según el artículo 8 de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera, el Sector Público Nacional está integrado por:

- a) Administración Nacional, conformada por la Administración Central y los Organismos Descentralizados, comprendiendo estos últimos a las Instituciones de la Seguridad Social.

- b) Empresas y Sociedades del Estado, que abarca a las Empresas del Estado, las Sociedades del Estado, las Sociedades Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria, las Sociedades de Economía Mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado Nacional tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias.

c) Entes Públicos excluidos expresamente de la Administración Nacional, que abarca a cualquier organización estatal no empresarial, con autarquía financiera, personalidad jurídica y patrimonio propio, donde el Estado nacional tenga el control mayoritario del patrimonio o de la formación de las decisiones, incluyendo aquellas entidades públicas no estatales donde el Estado Nacional tenga el control de las decisiones.

d) Fondos Fiduciarios integrados total o mayoritariamente con bienes y/o fondos del Estado Nacional.

e) Asimismo la ley N° 24.156 se aplica en lo relativo a la rendición de cuentas de las organizaciones privadas a las que se hayan acordado subsidios o aportes y a las instituciones o fondos cuya administración, guarda o conservación esté a cargo del Estado Nacional a través de sus Jurisdicciones o Entidades.

Según surge de los Informes de Gestión y de los datos publicados en la página Web de la Oficina Anticorrupción, se realizaron 11 convenios de cooperación: 5 de ellos con distintos organismos de la administración pública nacional⁸, 3 convenios a nivel provincial⁹, 2 a nivel municipal¹⁰ y un convenio con el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires¹¹.

Estos convenios eran de cooperación y asistencia técnica. De la lectura de los mismos no surge que se hayan establecido objetivos ni plazos para la obtención de resultados. Asimismo, en la mayoría de los casos, no se realizaron rendiciones de cuentas de las actividades desarrolladas y las medidas llevadas a cabo en el marco de esos convenios, salvo el convenio celebrado con PAMI.

En efecto, este convenio comprometía a PAMI, -desde el momento de la celebración del convenio, año 2000- a publicar un registro de pliegos de todas las contrataciones que realizaba la entidad. También se había acordado la publicación de precios de referencia, la creación del Ombudsman para afiliados al sistema del PAMI y la publicación de todos los anteproyectos de resoluciones normativas, a fin

⁸ Convenio firmado con el PAMI en el 2000; con la Subsecretaría de Relaciones Laborales del Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos en 2001; con el Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales en 2006; con el Ministerio de Defensa de la Nación en 2007; y en el año 2012 se firmó el convenio marco de cooperación con el Ministerio de Seguridad de la Nación.

⁹ En 2010 se firmó un acuerdo marco de cooperación con la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. Durante el transcurso del año 2011 se firmaron dos convenios marco de cooperación, uno con la Provincia de Santa Fe y otro con la Agencia de Recaudación de la provincia de Buenos Aires.

¹⁰ En el año 2001 se firmó un convenio entre la Secretaría de Ética y Anticorrupción de la Función Pública de la Municipalidad de Avellaneda y en el año 2002 con la Municipalidad de Morón.

¹¹ Durante el año 2002 se firmó el convenio marco con la Sindicatura General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

de recibir sugerencias sobre su modificación, entre otras obligaciones. A 12 años de la celebración de este convenio, no se observa que el PAMI haya cumplido con la totalidad de sus obligaciones, como tampoco que la Oficina Anticorrupción haya exigido su cumplimiento. Al respecto solo publicó el resultado obtenido en relación a dos ítems del convenio, a pocos meses de haberse celebrado el mismo¹².

En esta misma situación se encuentran los cuatro convenios celebrados con el resto de los organismos de la Administración Pública Nacional. Si tenemos en cuenta que el Estado Nacional cuenta con aproximadamente 200 organismos¹³, podemos afirmar que, en 12 años, la Oficina Anticorrupción ha suscripto acuerdos con el 2,5% de los órganos del sector público nacional.

- **Estrategias para el sistema de contrataciones públicas:**

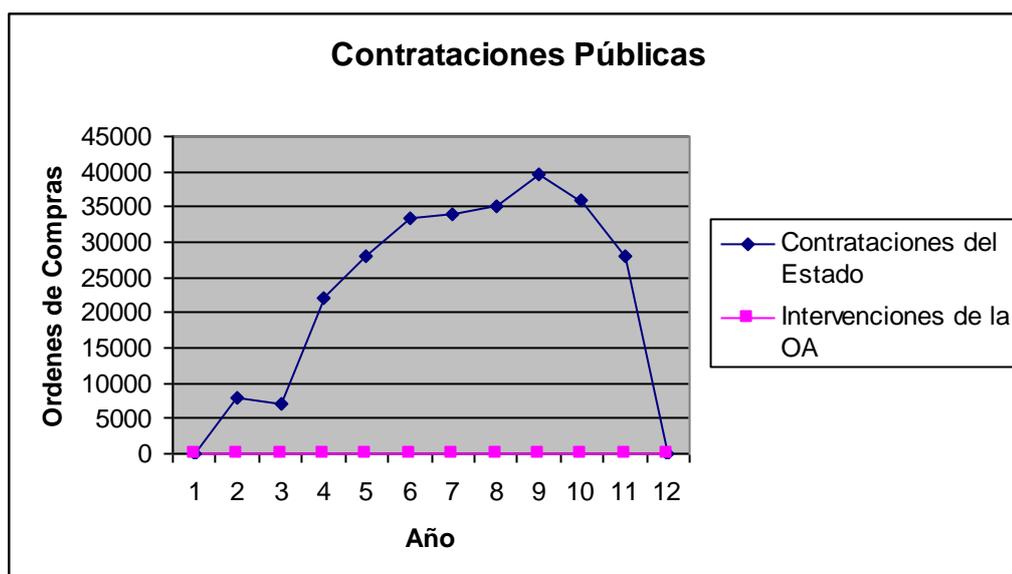
En esta materia, según se desprende de la documentación publicada por la Oficina Anticorrupción, se elaboró un estudio diagnóstico sobre el estado de las contrataciones públicas y se trabajó asesorando a diferentes organismos con el objeto de alcanzar mayor transparencia en los procesos de adquisición de bienes y servicios.

De la lectura de los informes sobre asesoramiento, surge la existencia de un mecanismo por el cual se lograban ahorros para el erario público mediante la participación de los posibles oferentes en el proceso de elaboración de pliegos, implementado en el año 2002. Pero este mecanismo se aplicó sobre pocas contrataciones y no se tornó operativo para todos los organismos, ni siquiera para aquellos propios del Ministerio de Justicia donde se realizaron las pruebas piloto, ámbito en el cual desarrolla sus funciones orgánicamente la Oficina Anticorrupción.

A continuación se presenta un cuadro en el que se refleja el sistema de contrataciones estatales y la cantidad de intervenciones que ha tenido la Oficina Anticorrupción en estos procesos.

¹² Fuente: <http://www.anticorrupcion.gov.ar/5%20NOTA%20INTERVENCION%20PAMI%20120700.pdf>.

¹³ Fuente: <http://www.mecon.gov.ar/onp/html/consolidado/2011/Pcspn11.pdf>



Del cuadro precedente surge que la Oficina Anticorrupción no ha superado las 20 intervenciones anuales en sus 12 años de gestión, mientras que las órdenes de compra que emite el Estado anualmente rondan las 30.000 y la cantidad de licitaciones públicas, oscilan aproximadamente en 6.000¹⁴. Lógicamente es imposible que la OA intervenga en todas las contrataciones, máxime teniendo en cuenta los recursos económicos y de personal que una medida de tales características conllevaría, sin embargo, lo que si resulta posible es que el Estado torne obligatorias las recomendaciones que la Oficina efectúa en esta materia.

Año	Contrataciones del Estado	Intervenciones de la OA
2000	sin datos	6
2001	8000	15
2002	7000	14
2003	22000	1
2004	28000	7
2005	33500	10
2006	34000	6
2007	35000	14
2008	39500	13
2009	36000	14
2010	28000	6
2011	sin datos	5

¹⁴ Fuente: <https://www.argentinacompra.gov.ar/prod/onc/sitio/Paginas/Contenido/FrontEnd/index2.asp>
<https://www.argentinacompra.gov.ar/prod/onc/p8081/estadisticas/GrafEst/COMAPRHISS2008.pdf>
<http://www.anticorrupcion.gov.ar/documentos/INFORME%20ANUAL%202010.pdf>
<http://www.anticorrupcion.gov.ar/documentos/Informe%20Anual%202006.pdf>

Corresponde agregar que la existencia de datos parciales para los años 2000/2011 y la inexistencia de datos finales para el año 2012, obligaron a omitir los mismos en el presente informe.

- **Estrategias de la Oficina Anticorrupción relacionadas a garantizar el Derecho de Acceso a la Información Pública:**

Al ingresar a los documentos publicados en el área de Políticas Anticorrupción, sección Transparencia en Organismos Públicos, se observa por ejemplo que las direcciones web que publica la Oficina sobre los órganos que suministraron esta información no existen o se encuentran en proceso de construcción y en su mayoría no tienen ningún tipo de información disponible.

En otros casos la información a la que se puede acceder se refiere a las funciones que realizan estos organismos, pero no a: las contrataciones que efectúa, las que se encuentran en proceso, el estado de avance de las mismas, y el personal contratado, entre otras cuestiones.

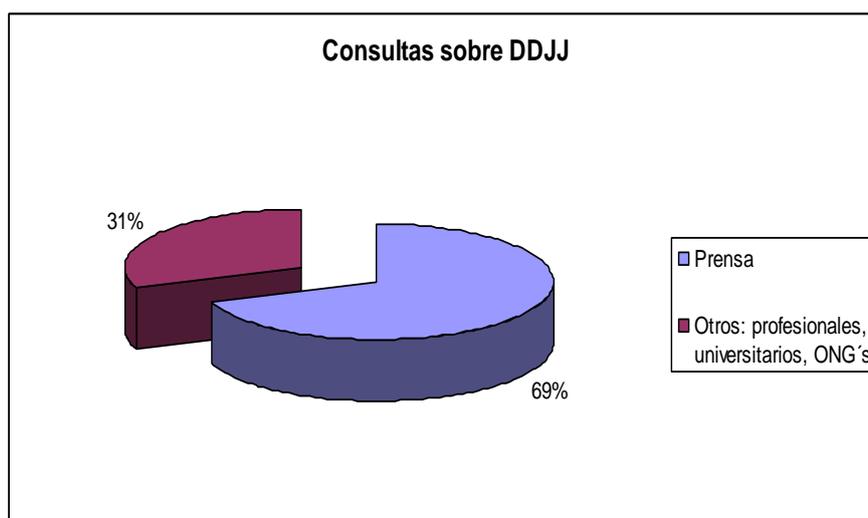
Esta falta de transparencia obstaculiza el derecho de todo ciudadano a ser informado y en consecuencia, impide el ejercicio de control de los actos de gobierno por parte de la sociedad.

Por otro lado, en relación al Estudio Exploratorio sobre la Transparencia en la Administración Pública, elaborado por la OA, éste indica problemáticas y propone planes de acción en el marco de la transparencia en el acceso a la información y en los procesos de contratación de bienes, servicios y personas, sin tener en cuenta el resto de las actividades que realiza el Estado.

Por otro lado, en uno de sus informes, la Oficina plantea la utilidad de aplicar la batería de herramientas sobre transparencia elaboradas por la Organización de Naciones Unidas, pero no especifica cuáles son esas herramientas, como tampoco si las mismas fueron puestas en funcionamiento, y qué resultados ha arrojado su utilización.

En cuanto a la participación de la sociedad civil y la prensa en solicitudes de información podemos decir que el 69 % de las mismas se origina en solicitudes formuladas por la prensa y el 31 % de las mismas en pedidos efectuados por profesionales, universitarios y organismos no gubernamentales.

AÑO	Consultas efectuadas	Prensa	Prof./Univers./ONG's
2000	0	0	0
2001	0	0	0
2002	290	0	0
2003	390	284	96
2004	250	94	156
2005	340	204	136
2006	480	428	52
2007	539	396	143
2008	594	441	153
2009	670	527	143
2010	416	319	97
2011	549	277	272
2012	364	202	162
Totales	4882	3172	1410



- **Organismos de control con los cuales trabaja la Oficina Anticorrupción.**

Al hablar de organismos de control, para entender el rol que cada uno cumple, debemos tener en cuenta: qué es lo que controlan, desde dónde controlan, y cómo controlan.

Existen órganos ubicados en el ámbito del Poder Ejecutivo que controlan a la administración pública nacional y otros órganos que controlan por fuera de este poder. Dentro de esta clasificación se encuentran por un lado la **Sindicatura General de la Nación**, y por otro, la **Auditoría General de la Nación**, ubicada en el ámbito del poder legislativo. Estos entes principalmente controlan gestión, entendida dentro de los parámetros de idoneidad, eficiencia y eficacia. También existe la figura del **Defensor del Pueblo**, órgano plenamente autónomo que puede intervenir tanto dentro del ámbito de la administración pública como en sede judicial; la **Fiscalía de Investigaciones Administrativas** ubicada en el ámbito del Ministerio Público Fiscal que puede actuar tanto en la esfera judicial como administrativa, ejerciendo un control generalmente posterior y ante la posible comisión de un ilícito en el ámbito de la administración pública nacional.

Por otro lado, están los organismos que intervienen controlando y regulando la esfera económica del país, es decir el mercado interno -comprendiendo el sistema financiero- de bienes y servicios. Dentro de ese ámbito se encuentran: **La Comisión de Defensa de la Competencia, la Comisión Nacional de Valores, la Inspección General de Justicia, la Superintendencia de Entidades Financieras, la Unidad de Información Financiera, los entes reguladores de las concesiones de servicios públicos y Defensa del Consumidor, la Superintendencia de Seguros, la Superintendencia de Seguros de Salud, la Administración Federal de Ingresos Públicos, el Banco Central, entre otros.** Y en última instancia y dentro del ámbito judicial, quien controla es **el Consejo de la Magistratura.-**

La Oficina Anticorrupción tiene la facultad de celebrar convenios de cooperación y colaboración y realizar tareas conjuntas con los órganos de control mencionados anteriormente, pero de los informes de gestión no surge que se hayan implementado convenios o tareas conjuntas con estos órganos, aun cuando en algunos casos la obligación de trabajo conjunto se haya dispuesto normativamente.

Por otro lado, la OA participa en un foro junto con la Unidad de Información Financiera, la Fiscalía de Investigaciones Administrativa de La Nación, y las FIAs de La Pampa, de Río Negro, la OA de Chubut, la Dirección Provincial Anticorrupción y Transparencia del Sector Público de la Provincia de Santa Fe, la Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires, la Fiscalía de Estado de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, la Dirección General de Investigaciones Administrativas de la Municipalidad de Rosario, la OA del Municipio de Morón y de La Matanza. Este Foro se llama Foro Permanente de Fiscalías de Investigaciones Administrativas y Oficinas Anticorrupción. Fue creado en el año 2005, y si bien los objetivos de constitución hablan del trabajo en conjunto, recién en noviembre de 2011 -6 años después de su creación- se resolvió la necesidad de establecer vínculos de trabajo concreto, promoviendo actividades entre los órganos miembro a fin de fortalecer relaciones y concientizar sobre la importancia del cumplimiento de las Convenciones Internacionales contra la Corrupción en todo el territorio nacional.

- **Proyectos y modificaciones normativas:**

De los informes de gestión presentados ante el Congreso de la Nación surge que la Oficina Anticorrupción elaboró diversos proyectos de ley.

En el informe de gestión del año 2000, menciona la labor legislativa de la oficina en materia de declaraciones juradas patrimoniales integrales, obsequios a funcionarios, régimen de incompatibilidades y conflicto de intereses.

Asimismo hace referencia al estudio de la Ley 25188, a los efectos de realizar las modificaciones necesarias para mejorar el sistema de control de funcionarios públicos. Sin embargo, de la consulta efectuada al sitio web www.infoleg.gov.ar, surge que en 12 años solo se realizó una modificación en el año 2001 mediante el Decreto N° 862 sobre incompatibilidades y conflicto de intereses.

En diciembre de 2003 se sancionó el Decreto N° 1172/03 sobre Mejora de la Calidad de la Democracia y de sus Instituciones. Dicha norma tuvo como fuente de origen los proyectos desarrollados por la Oficina Anticorrupción sobre Publicidad en la Gestión de Intereses, Acceso a la Información Pública, Elaboración Participada de Normas y Régimen de Audiencias Públicas.

En ese mismo año, mediante el procedimiento de elaboración participada de normas, la Oficina redactó un anteproyecto de ley de protección de denunciantes, informantes y testigos de hechos de corrupción. Pasados 5 años de la redacción del mismo, la OA propuso una actualización y un nuevo debate público del anteproyecto, que hasta la fecha no se logró modificar.

El informe de gestión correspondiente al año 2004 hace referencia a propuestas de reformas para la implementación de políticas públicas en materia de recupero de activos provenientes de hechos de corrupción. Para llevar adelante dicha tarea, fue contratado un consultor con fondos provenientes de una donación del Banco Mundial, IDF 027282. Según informa la Oficina Anticorrupción, se obtuvo una propuesta de reformas legales, pero hasta el momento no se presentó como proyecto de ley.

Del informe presentado ante el Congreso correspondiente al año 2005, la Oficina destacó su participación en el proyecto de reforma de la ley de inteligencia N° 25.520, a fin de incrementar los mecanismos de rendición de cuentas y control institucional previstos en la ley. Sin embargo, este proyecto aún no se convirtió en ley.

Por último, surge de la Página Web de este organismo, que en el año 2009 elaboró un anteproyecto de reglamento de obsequios a funcionarios públicos, que al día de la fecha no se ha puesto en vigencia.

Corresponde agregar que, en relación a los proyectos mencionados precedentemente, se desconoce el estado parlamentario de los mismos.

- **Plan Provincias y Municipios, para el cumplimiento de la Convención Interamericana Contra la Corrupción:**

El ***Plan Provincias y Municipios*** fue diseñado por la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia a partir de las recomendaciones realizadas por el Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, en la tercera reunión, realizada en 2003. Allí se recomendó ***"Promover con las autoridades de las Provincias, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de los municipios, los mecanismos pertinentes de cooperación para obtener información sobre***

los temas correspondientes a la Convención en esos órdenes de gobierno y prestar asistencia técnica para la efectiva implementación de la Convención".

La fase piloto tuvo tres etapas:

1) Diagnóstico: se seleccionaron equipos de consultoría para la realización de un Informe de Diagnóstico a nivel Provincial y Municipal sobre aspectos relacionados con la estructura organizativa de la administración pública, los organismos de control, el marco normativo y el rol de las organizaciones de la sociedad civil frente a la corrupción.

2) Difusión: se convocó a actores locales a participar de Seminarios Regionales para la Transparencia y el Control de la Corrupción a fin de difundir herramientas de transparencia.

3) Asistencia Técnica: se seleccionaron expertos para el desarrollo de un Plan de Asistencia Técnica para la implementación de políticas de transparencia. En cumplimiento del Plan se firmaron convenios de cooperación con algunas provincias, municipios y universidades.

De los informes de gestión, posteriores a ese año, no surgen conclusiones ni evaluaciones sobre las medidas adoptadas en esa fase piloto, así como tampoco hay datos sobre los resultados obtenidos, mediante la asistencia técnica, para la efectiva implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción.

Solo en el informe de gestión correspondiente al año 2008 se hace referencia a la finalización de la fase piloto del plan, indicando que posteriormente se firmaron acuerdos con otros poderes del Estado a nivel provincial, municipal y con organismos descentralizados y entidades autárquicas, sin realizar ningún tipo de análisis sobre resultados o estado de avance.

Luego, en los informes de los años 2010 y 2011 se menciona, dentro de un ítem denominado "Cooperación y Asistencia Técnica con los Gobiernos Subnacionales", la realización de entrevistas con funcionarios de gobiernos provinciales y municipales a los efectos de evaluar la posibilidad de realizar actividades de vinculación y cooperación interinstitucional, y la intención de realizar un relevamiento sistemático de la normativa provincial en materia de acceso a la

información, declaraciones juradas de funcionarios públicos, ética pública, participación ciudadana, contrataciones públicas, como así también la de identificar cuáles son los organismos responsables de esas áreas. En este sentido, se firmaron 10 acuerdos de cooperación.

- **Actuación internacional de la Oficina Anticorrupción**

Junto al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, representa al país en diferentes ámbitos internacionales vinculados a la lucha contra la corrupción como la ONU, la OEA, y otros organismos multilaterales. También representa al país en acuerdos bilaterales y foros internacionales.

a) Naciones Unidas: La Oficina participó activamente en la promoción de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y actualmente es el organismo encargado de reportar ante la Unión de Naciones Unidas Contra Actos de Corrupción sobre el cumplimiento de dicha Convención por parte de Argentina.

b) OEA: Conforme al decreto 102/99, es la encargada de velar por la prevención e investigación de las conductas comprendidas en la Convención Interamericana contra la Corrupción, participando además en el mecanismo de seguimiento para la implementación de la misma.

c) OCDE: Es la encargada de representar a Argentina ante este organismo, donde el país es miembro pleno del Grupo de Trabajo sobre Soborno en las Transacciones Comerciales Internacionales.

- **Conclusión Primera Parte**

La OA desarrolló políticas de transparencia destinadas a funcionarios públicos, al fomento de la transparencia en los órganos del sector público nacional, en provincias y municipios, impulsando el acceso a la información, y una mayor vinculación con los organismos internacionales.

En relación a funcionarios públicos, desarrolló un sistema de almacenamiento y registro de declaraciones juradas que, en la práctica, ha resultado poco rentable si tenemos en cuenta que solo puede cruzar datos, previa solicitud por escrito, con el Registro de la Propiedad de Capital Federal y con el Registro Nacional de la Propiedad Automotor, no pudiendo acceder al menos a todas las bases de datos pertenecientes al Sector Público Nacional, circunstancia que la obliga a pagar sistemas privados de almacenamiento de datos. Este sistema de DDJJ, así diseñado, quedó reducido en la mayoría de los supuestos a detectar incumplimientos regulados por el régimen disciplinario administrativo.

De esta forma la OA no logra fortalecer el trabajo coordinado con otros organismos como fuente de detección de posibles delitos.

En relación al sistema de DDJJ, podemos afirmar además que no se distinguen cuáles son los mecanismos de alerta temprana implementados, como tampoco si son de utilidad, y si las irregularidades detectadas se deben a la implementación de los nuevos sistemas denominados SICRUFUP y LUPA.

Esto es lo que se vio reflejado en los gráficos expuestos, toda vez que el volumen de detecciones por irregularidades informadas luego de la puesta en funcionamiento de estas herramientas no ha variado sustancialmente en relación a los años previos.

Con respecto al trabajo realizado por la Oficina destinado al Sector Público Nacional, hay dos aspectos relevantes. El primero de ellos se encuentra relacionado con los convenios de colaboración celebrados. La cantidad de convenios suscriptos alcanzo solo a 11 organismos. Si tenemos en cuenta que el sector público nacional está compuesto por 200 órganos, lo realizado es exiguo. Un trabajo ordenado y coordinado hubiera permitido en 12 años celebrar convenios con todos los organismos y brindar capacitación y herramientas de transparencia a razón de 16 entidades por año.

El segundo aspecto está vinculado al control de la actividad del Estado por parte de esta Oficina, que radicó en el estudio y la elaboración de un manual sobre contrataciones públicas que, en los hechos, solo sirvió para detectar falencias e identificar las etapas más vulnerables durante el proceso contractual. Sin embargo, nunca, en estos doce años, la OA tuvo en cuenta que la actividad del Estado no solo

radica en contratar, sino que además otorga licencias y permisos, habilitaciones, y controla desde el ámbito administrativo el cumplimiento de las sanciones por las infracciones que castiga. Estos ámbitos también son proclives a maniobras delictivas en perjuicio de la administración pública, pero sobre estas temáticas la OA nada ha realizado al día de la fecha.

Ahora bien, retomando el tema de la transparencia en las contrataciones, esta oficina adoptó una posición demasiado pasiva a la hora de implementar mecanismos universales de contratación para toda la administración -centralizada y descentralizada- que realmente promoviera la unificación de las compras, de sus registros y de los proveedores, donde además cada ciudadano pudiera de forma simple y rápida visualizar en tiempo real todo el proceso contractual.

Es cierto que en materia de contrataciones resulta imposible garantizar la participación de la OA en todos los procesos, dado la magnitud de estos; sin embargo, sí era posible aplicar un sistema intensivo de capacitación y transparencia, promoviendo el estricto cumplimiento de las normas administrativas.

A mayor abundamiento, es importante destacar, en relación a los dos estudios elaborados por la OA sobre contrataciones, que si bien estos resultaron ser útiles en cuanto a resultados arrojados y a la necesidad además de contar con este tipo de informes diagnóstico, lo cierto es que hasta el momento parece ser que la OA solo lo utilizó para determinar los sistemas más comunes de contrataciones, las conductas delictivas más proclives y en consecuencia, la elaboración de dos proyectos de ley, algunos convenios y asesoramiento sobre contrataciones en pocos organismos del Estado.

Dicho plan, por el contrario, debería haber realizado un exhaustivo trabajo sobre todos los órganos del Estado que realizan contrataciones, determinando cuáles son aquellos sectores más vulnerables frente a hechos de corrupción, y desarrollando en consecuencia un fuerte programa de control que reforzara la independencia de los órganos que controlan el proceso de contrataciones, determinando además indicadores que permitieran evaluar luego de su puesta en marcha, si dichos procesos mejoraban o no.

Ahora bien, el problema central sobre la cuestión de las contrataciones públicas radica en que se detectan los problemas, se sugieren mecanismos y herramientas alternativas, pero solo quedan reducidas a meras sugerencias, o asesoramiento a

requisito del órgano ejecutor. Su implementación entonces termina quedando sujeta a la decisión de la autoridad de turno, independientemente del tipo de cargo que posea la autoridad competente, tanto escalafonado como jerárquico.

En cuanto a sus políticas de acceso a la información, la tarea y las actividades desarrolladas a fin de garantizar este derecho se han tornado escasas y poco fructíferas a la hora de evaluar resultados provechosos, dado que el tipo de acceso impulsado se ha reducido a información meramente formal de cada organismo, pero que mucho dista de garantizar un acceso a toda la información que cada institución administrativa maneja. Esta circunstancia nos conduce a pensar que la OA no fomenta la participación de la sociedad civil en la promoción de control y en la formulación de denuncias.

Por otra parte, uno de los puntos neurálgicos en materia de corrupción y que podría resultar bisagra en materia de persecución de este fenómeno, reside en el trabajo y la puesta en marcha de un proyecto común entre todos los órganos que desde un lado u otro controlan el funcionamiento del Sector Público Nacional.

Lamentablemente debemos afirmar que este tipo de plan no existe, aun cuando entre las facultades de la OA se encuentra dispuesta normativamente la de trabajar de forma conjunta con la Fiscalía de Investigaciones Administrativas, y la de estudiar los informes de gestión elaborados por la SIGEN.

En este sentido y a modo concluyente, solo podemos decir que lamentablemente la OA posee poco y en algunos casos hasta inexistente contacto con otros órganos de contralor, circunstancia que nos obliga a sostener que en nuestro país no hay fuertes políticas públicas destinadas a la persecución de la corrupción.

En relación a la labor realizada con Provincias y Municipios, en cuanto a resultados, solo se demuestra que los objetivos de máxima no fueron alcanzados, quedando todo el trabajo realizado reducido a una etapa inicial, sin profundizar de la forma en que las circunstancias lo exigían. Por dicho motivo es que todavía no se cuenta en todos los ámbitos de gestión pública provincial y municipal con órganos independientes al poder de turno que realmente controlen y sancionen, teniendo en

cuenta además que son realmente necesarios si contemplamos la cantidad de delitos contra la administración pública que se cometen en el interior del país.

CAPITULO SEGUNDO:

LA DIRECCIÓN DE INVESTIGACIONES DE LA OFICINA ANTICORRUPCIÓN (DIOA)

El trabajo que realiza la DIOA fue diseñado en el marco del plan de acción elaborado en el año 2001. Allí se establecieron los objetivos, metas y las actividades para cumplimentar con los mismos.

Como todo plan de acción, es rendido anualmente en los informes de gestión, de modo que analizaremos los datos que arrojan dichos informes, por ser estos los que se instrumentan para la rendición de cuentas ante el Congreso de la Nación y ante la sociedad civil.

En principio, verificamos si parte de sus objetivos se vinculan con la obtención de mejores resultados en la investigación de casos de corrupción.

La Oficina Anticorrupción es un organismo del Poder Ejecutivo que entre sus metas tiene la de fortalecer la labor judicial en esta materia, como eje de lucha contra la corrupción.

La resolución N° 458/2001 que dispuso el plan de acción, estableció para la DIOA tres grandes bloques de cuestiones estratégicas:

1. Afianzar institucionalmente a la DIOA.
2. Mejorar la eficiencia en la organización interna del trabajo, atendiendo a las investigaciones de oficio y las actividades de procuración.
3. Desarrollar una política tendiente a reforzar el apoyo y colaboración a la O.A., por parte de diversos actores sociales y políticos.

Los puntos 1 y 2 son cuestiones estratégicas internas de la DIOA. Las mismas se vinculan con el fortalecimiento del funcionamiento de la Dirección de Investigaciones. La tercera cuestión estratégica se vincula con la forma en que se relaciona la DIOA con la sociedad civil.

En los informes de gestión no se pone de manifiesto cuál es el nivel de cumplimiento de esas metas iniciales, ni se observa un mecanismo para medir el avance o los resultados del trabajo realizado.

- **Actividades de la DIOA:**

Como anteriormente se mencionó, el mecanismo de funcionamiento de la DIOA se activa por denuncias, y de oficio (estas últimas, muchas veces a raíz del estudio de las declaraciones juradas).

El sistema de denuncias se activa a partir de la presentación efectuada por un particular o una derivación administrativa. Existe además la posibilidad de recibir denuncias de forma anónima o con identidad reservada.

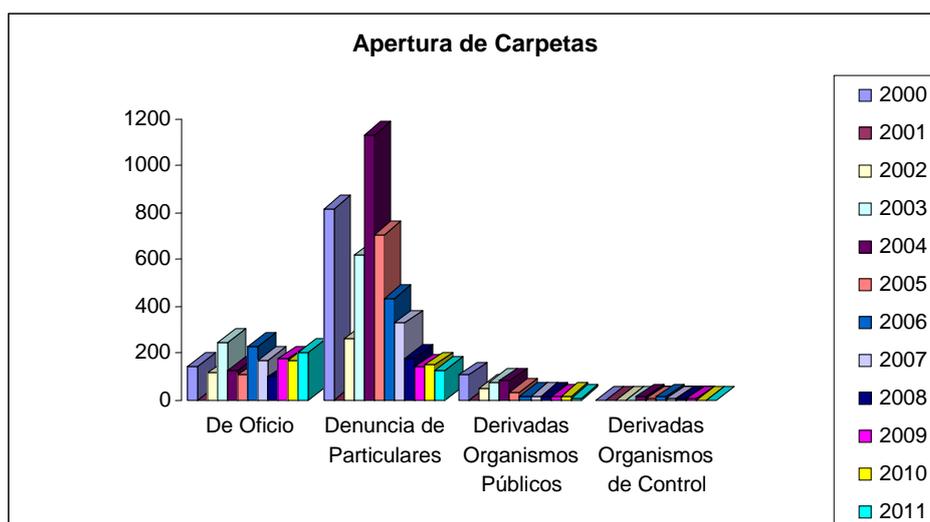
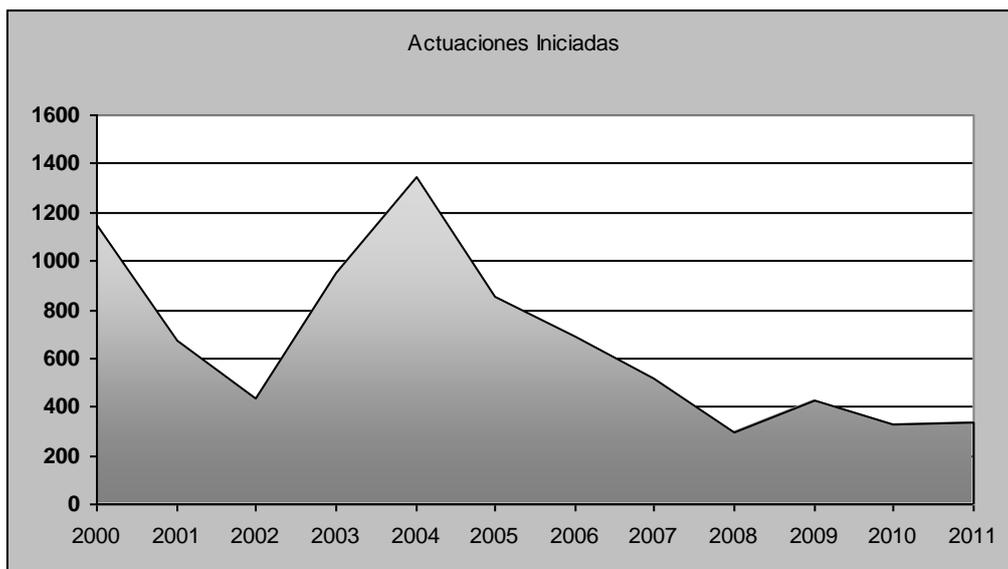
De esta manera surgen las carpetas o actuaciones internas que luego son derivadas hacia una presentación judicial como parte querellante, una denuncia penal con o sin seguimiento, presentaciones ante otros fueros judiciales, remisiones por incompetencia a otros organismos administrativos y -como última posibilidad- desestimación y en consecuencia el archivo de las actuaciones.

El cuadro siguiente refleja que el inicio de actuaciones en principio superó la apertura de mil carpetas, luego fue descendiendo hasta reducirse a menos de la mitad, alcanzando un nuevo ascenso en el año 2004, para luego volver a decaer, manteniendo en los últimos años una cifra constante que no logra superar las 400 actuaciones anuales.

Apertura de Carpetas

	De Oficio	Denuncia de Particulares	Derivadas Organismos Públicos	Derivadas Organismos de Control
2000	144	817	104	0
2001	0	0	0	0
2002	115	259	48	0
2003	246	617	76	0
2004	125	1133	80	10
2005	103	705	33	1
2006	227	432	16	13
2007	169	326	14	4
2008	98	179	16	3
2009	173	140	9	1
2010	169	146	14	0
2011	202	128	8	0

Los valores indicados en cero reflejan la falta de información sobre ese rubro para ese año.



Del gráfico precedente se desprende que la mayor fuente de información vinculada a posibles hechos de corrupción está dada en primer lugar gracias a las denuncias que promueven los particulares, ocupando el segundo lugar el inicio de actuaciones de oficio por decisión del propio organismo.

Sin perjuicio de ello, con el correr de los años no solo descendió este tipo de presentaciones, sino también aquellas derivadas de organismos públicos.

Es importante destacar que hasta el año 2004 inclusive, la OA informaba el destino que tenía cada una de estas formas de inicio. Ese relevamiento lo realizó

durante los años 2002 a 2004, año en el cual señaló lo siguiente “*estos datos son relevantes a fin de evaluar la eficacia de la OA como organismo de control...*”¹⁵

- **DDJJ, sistema de alertas tempranas y denuncias:**

Una de las principales herramientas vinculadas a la noción de transparencia está dada por el sistema de control de declaraciones juradas patrimoniales de empleados y funcionarios de la Administración Pública Nacional.

En relación al estudio de las DDJJ, el procedimiento anual que se lleva a cabo es el siguiente: todas las áreas de recursos humanos de la administración pública nacional formulan el requerimiento de presentación de DDJJ y una vez que éstas se entregan, son almacenadas en la oficina respectiva, reservándose una copia virtual para la Unidad de Control y Seguimiento de DDJJ.

Esta oficina anualmente se encarga de revisar aproximadamente 4000 declaraciones, mientras que el resto las almacena y las deja sujetas a las alertas que puedan surgir del sistema LUPA y SICRUFUP.

En caso de advertir inconsistencias o posibles omisiones entre los datos declarados de un ejercicio a otro, se solicitan aclaraciones a los sujetos obligados y se realizan consultas a bases de datos adicionales con el objeto de poder cruzar los datos obtenidos y comprobar la veracidad de lo declarado.

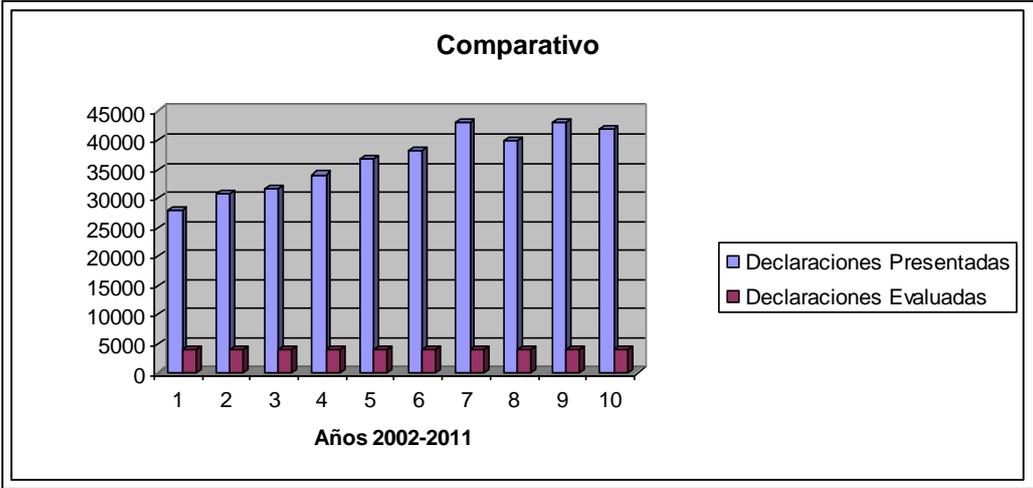
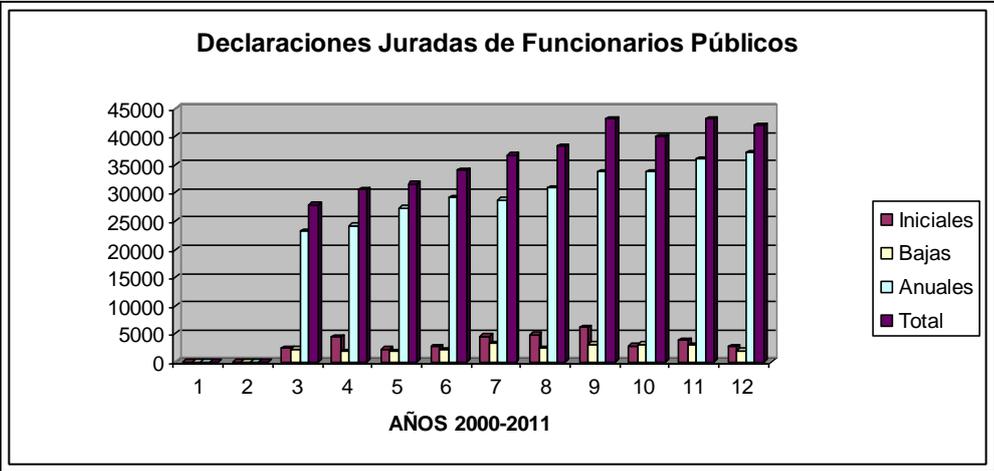
Si se detectan irregularidades que hagan presumir la comisión de un delito, estas actuaciones son giradas a la Unidad de admisión y derivación de denuncias, oficina encargada de analizar si las actuaciones ameritan la formulación de una denuncia penal y en su caso presentación de la OA como parte querellante.

Si, por el contrario, el funcionario no cumple con la presentación, se le formula intimación por medio del área de personal donde presta funciones. Si mantiene el incumplimiento, puede ser sancionado por falta grave en virtud del régimen disciplinario administrativo o denunciado en el ámbito penal.

El número de declaraciones analizadas se compone de un porcentaje de aquellas que custodia y conserva la OA y otro porcentaje que surge de criterios de selección tales como el nivel jerárquico de los cargos desempeñados y del estudio de los incrementos patrimoniales detectados por el sistema LUPA, entre otros.

¹⁵ <http://www.anticorrupcion.gov.ar/documentos/informe%20anual%202004.PDF>

Respecto de las declaraciones presentadas y el porcentaje de cumplimiento, este generalmente ha sido del 100%. El número de DDJJ presentadas anualmente ha ido en aumento.



Sin embargo la cantidad de declaraciones analizadas anualmente se mantuvo en aproximadamente 4000, un valor muy bajo si observamos que con los años la cantidad de declaraciones presentadas se ha decuplicado.

Dicha cifra asciende a aproximadamente 36000 declaraciones estudiadas a lo largo de los últimos nueve años.

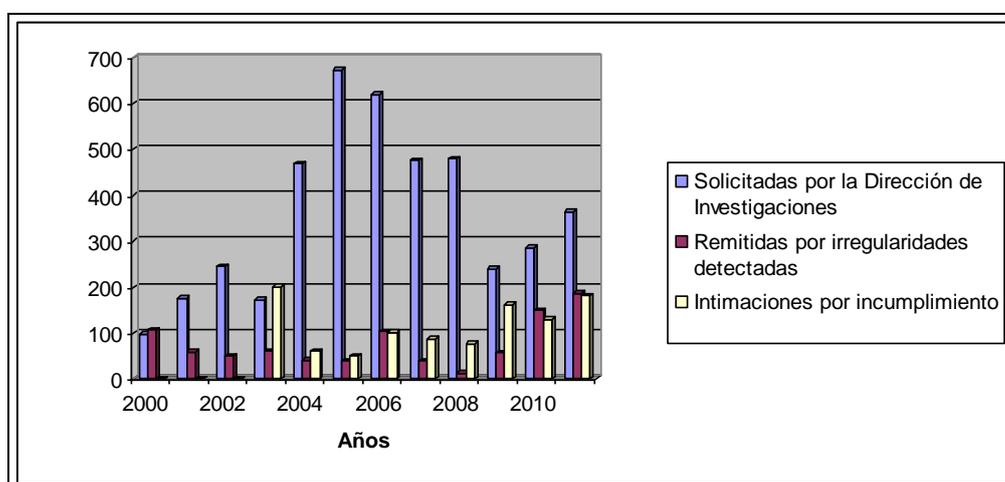
El cuadro expuesto refleja que de esas 4000, las declaraciones remitidas por irregularidades han oscilado entre 14 y 149 anualmente, es decir, que se detecta menos del 3,7%.

De estos estudios surgieron cuatro denuncias penales por delito de enriquecimiento ilícito y una denuncia penal por omisión de presentación de DDJJ.

Estas evaluaciones permitieron también presentarse como parte querellante en cinco causas por enriquecimiento ilícito y siete querellas por incumplimiento de la presentación de la DDJJ.

Contar con estos datos es importante si consideramos la cantidad de recursos que se destinan al estudio de las DDJJ, y si realmente este trabajo cumple con los resultados esperados.

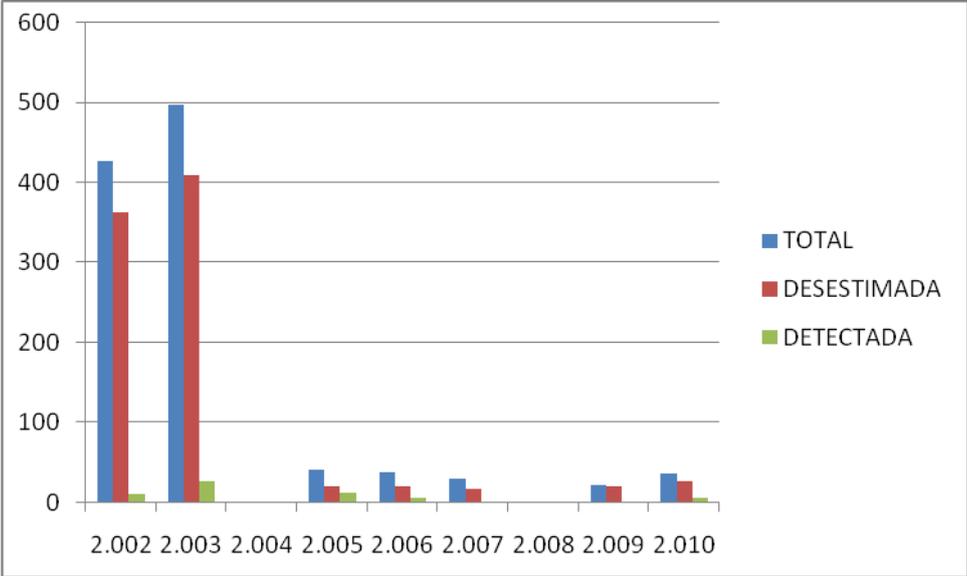
Año	Solicitadas por la Dirección de Investigaciones	Remitidas por irregularidades detectadas	Intimaciones por incumplimiento
2000	99	107	No se menciona
2001	176	60	No se menciona
2002	245	51	No se menciona
2003	173	62	201
2004	469	42	61
2005	672	40	51
2006	619	104	102
2007	475	39	88
2008	479	14	77
2009	240	57	162
2010	286	149	130
2011	364	187	182



Del cuadro expuesto también se desprende que en los años 2000, 2006, 2010 y 2011 se produjeron diferencias considerables en relación al resto de los años, respecto de las declaraciones en las que se detectaron irregularidades, pero no se explican las causas de estos aumentos, ni se hace referencia a indicadores que evalúen los resultados obtenidos.

En cuanto a los incumplimientos informados, no se hace referencia acerca de sanciones aplicadas, si fueron evaluados los motivos del incumplimiento, como tampoco menciona si se realizaron actividades de capacitación de los distintos actores responsables de la remisión de las declaraciones y no se observan medidas implementadas a los efectos de disminuir ese nivel de incumplimiento.

También ha sido bajo el número de detección de conflicto de intereses, como se observa en el cuadro siguiente, mientras que ha sido alto el nivel de desestimación.

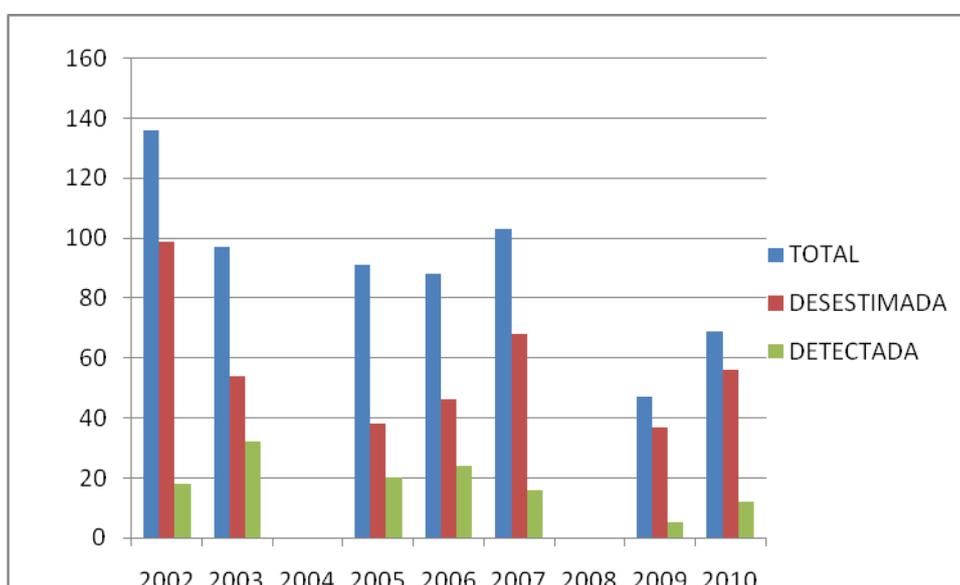




La primera columna reúne un acumulado histórico correspondiente al período 2000/2002.

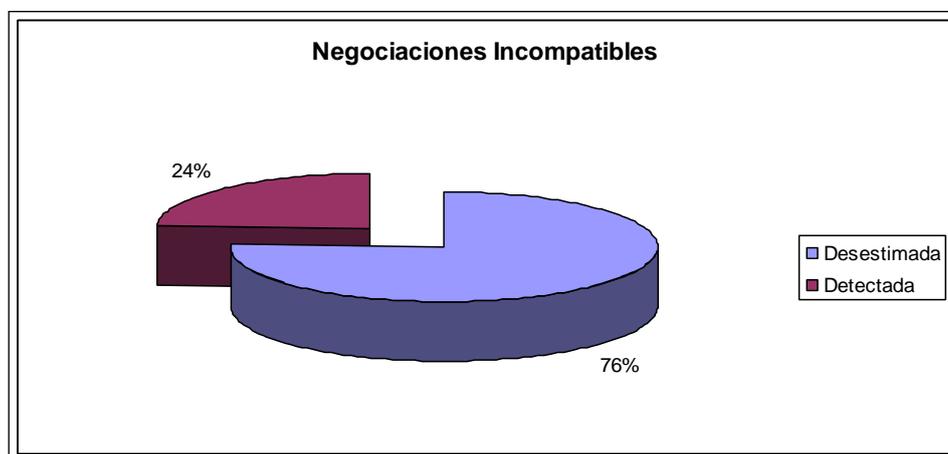
Esta relación implica que sólo un 7% de los casos dan lugar a la detección de conflictos.

En cuanto a la detección de negociaciones incompatibles, se repiten los resultados anteriores. Aquí también el nivel de detección es considerablemente menor que el de desestimación.



En consecuencia, se desestima el 76% de los casos en que se presumen negociaciones incompatibles.

- **Denuncias y querellas presentadas:**



A continuación, nos adentraremos sobre el nivel de cumplimiento del objetivo 1 **“Dar mayor impulso a las tareas de procuración (profundizar resultados en lo judicial) y llegar a juicio oral”** utilizando los datos que informa anualmente la DIOA.

Vale aclarar que la sistematización y publicación fue variando año a año, lo cual no permite hacer el seguimiento constante de ciertos indicadores.

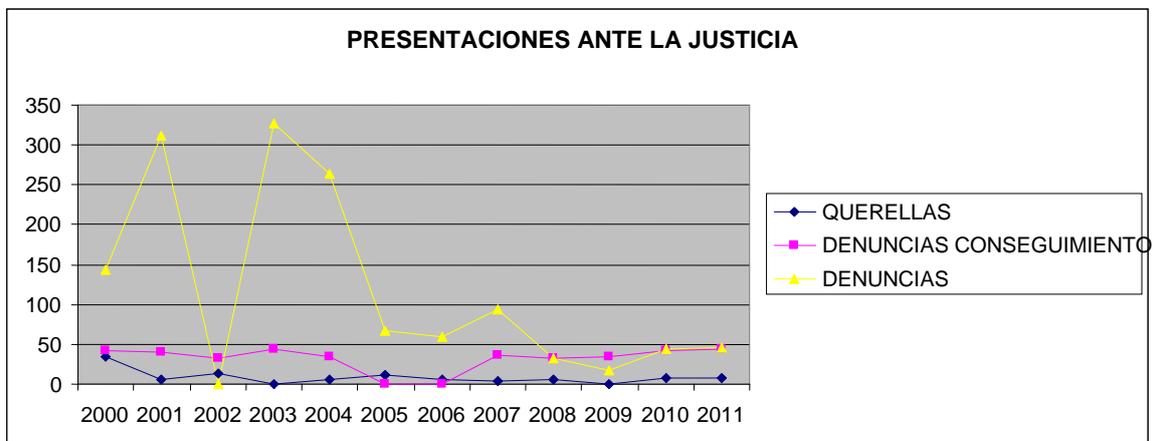
Las denuncias y querellas presentadas por la DIOA, generalmente se originan a raíz de presentaciones efectuadas por Organismos Públicos ante la OA, por denuncias de particulares, en virtud de las noticias publicadas por los medios de comunicación, o de oficio por el propio organismo.

Si bien la OA siempre informa el origen de las denuncias, resulta necesario señalar que no informa el destino que tienen estas denuncias según su origen. Es decir, cuántas querellas o denuncias penales se realizaron gracias a la información presentada por particulares, por organismos de la administración pública, medios de comunicación y/o de oficio.

Aclarado esto, corresponde ahora avanzar en una de las principales tareas de este organismo que consiste en la facultad de realizar denuncias, seguir el avance de los expedientes y presentarse como parte querellante. En cuanto a los datos

relevados, los mismos presentan ciertas inconsistencias y en algunos años no se informan datos al respecto, motivo por el cual aclaramos que para el presente trabajo se interpretó que durante ese año no se presentó ninguna denuncia o querrela penal.

	QUERELLAS	DENUNCIAS CON SEGUIMIENTO	DENUNCIAS
2000	34	43	144
2001	5	41	312
2002	13	32	0
2003	0	44	328
2004	5	35	263
2005	11	0	67
2006	5	0	60
2007	3	36	94
2008	5	32	32
2009	0	35	18
2010	7	43	44
2011	8	44	45



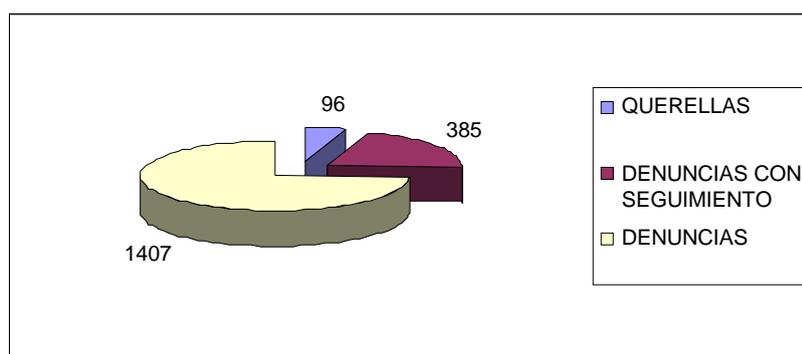
Prima facie se puede ver que, con los años, el número de denuncias y querrelas presentadas fue cayendo drásticamente, salvo para el caso de las denuncias con seguimiento, el cual se mantuvo constante. Este descenso va en sentido contrario al objetivo máximo del plan de acción que era el fortalecimiento de la DIOA como órgano máximo del Estado encargado de llevar adelante acciones de lucha contra la corrupción.

Tampoco la OA ha explicado a qué se debe la disminución de denuncias y querellas formuladas ante la justicia penal.

Por otra parte, de las estadísticas publicadas por el Poder Judicial o el Ministerio Público Fiscal, en relación a delitos contra la administración pública, se desprende que anualmente las causas iniciadas por este tipo de delitos no solo superan ampliamente el número de presentaciones efectuadas por esta oficina, con cifras cercanas a 1500 denuncias anuales aproximadamente, sino que además se mantiene constante¹⁶.

Estas cifras tampoco reflejan el trabajo preventivo que viene realizando el organismo, más aún si tenemos en cuenta que Argentina no ha disminuido su índice de percepción de la corrupción¹⁷.

Por otro lado, es importante destacar que una de las finalidades de presentarse como parte querellante es obtener, entre otras razones, una reparación económica para el Estado Nacional, que hasta el momento lo ha conseguido en un solo caso.



Si consideramos el total de causas en que la OA lleva un seguimiento a lo largo de todos estos años, la cifra -como se observa en el gráfico- asciende a 385 casos. Sin embargo, del informe correspondiente al primer semestre del año 2012, surge que la OA realiza el seguimiento de 38 casos, sin informar el estado en que se encuentra o cómo finalizaron el resto de las denuncias con seguimiento¹⁸.

¹⁶ Fuente: <http://www.mpf.gov.ar/index.asp?page=Accesos/InformeAnual/informeannual.html> y <http://www.pjn.gov.ar/>

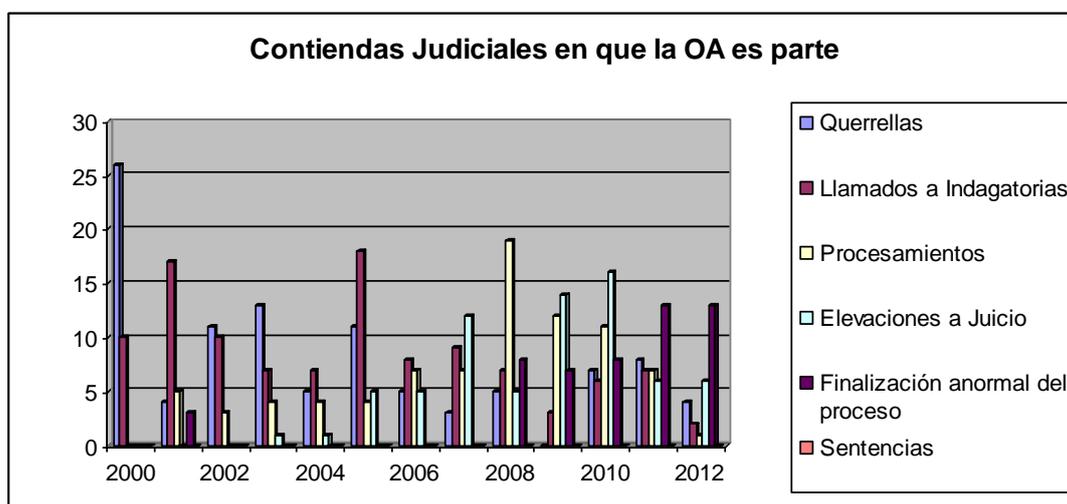
¹⁷ Fuente: <http://cpi.transparency.org/cpi2011/results/>

¹⁸ <http://www.anticorruccion.gov.ar/documentos/Informe%20semestral%202012.pdf>

- **Estado procesal de los Expedientes Judiciales:**

Otro indicador para diagnosticar el nivel de eficacia del trabajo llevado a cabo a lo largo de todos estos años, es el estado procesal de los expedientes en los que la Oficina Anticorrupción es parte.

Contiendas Judiciales en que la OA es parte	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Querrelas	26	4	11	13	5	11	5	3	5	0	7	8	4
Llamados a Indagatorias	10	17	10	7	7	18	8	9	7	3	6	7	2
Procesamientos	0	5	3	4	4	4	7	7	19	12	11	7	1
Elevaciones a Juicio	0	0	0	1	1	5	5	12	5	14	16	6	6
Finalización anormal del proceso	0	3	0	0	0	0	0	0	8	7	8	13	13
Sentencias	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0



Como puede observarse en el cuadro precedente, utilizamos 6 indicadores que se levantaron de los datos que informa anualmente la Oficina para detectar el nivel de eficiencia en materia de impulso de las causas judiciales, presentando los datos informados desde el año 2000 hasta 2012 inclusive.

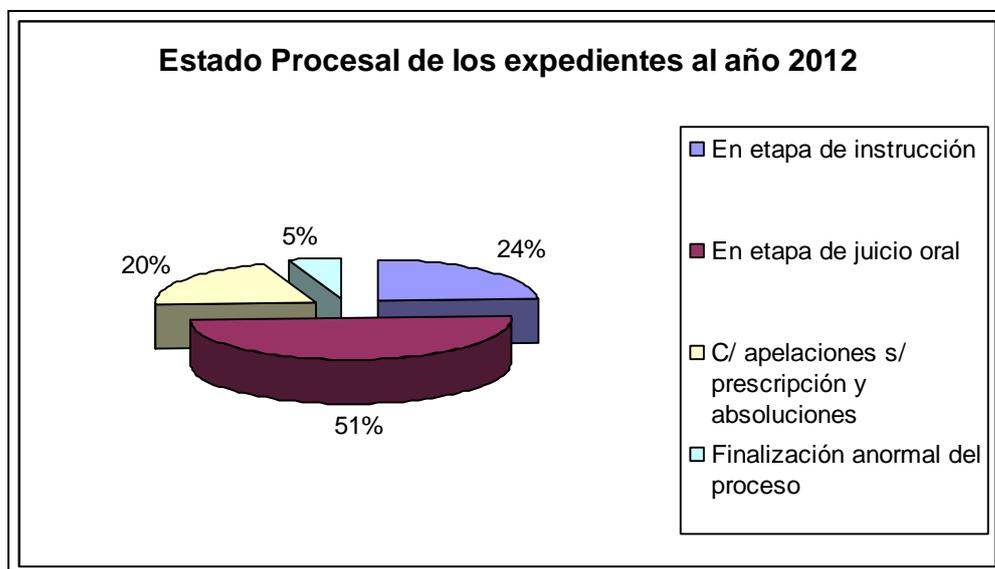
De todos los expedientes en que la O.A. interviene como querellante, tan solo en uno de ellos se ha obtenido una condena –en el 2010–, siendo un caso de poca envergadura donde no se aplicó ninguna pena de prisión efectiva, ni tampoco pudo decomisarse el dinero involucrado”¹⁹.

¹⁹ Causa N° 1184, caratulada “Riccillo, Antonio y otros s/ malversación de caudales públicos”. En esta causa, el Tribunal Oral en lo Criminal Federal N° 4 condenó el 30/06/2012 a Antonio Héctor Riccillo y a Carlos Alberto Vallina a la pena de dos años de prisión, inhabilitación absoluta perpetua y costas procesales por considerarlos coautores penalmente responsables del delito de peculado, previsto y reprimido por el artículo 261 del Código Penal.

En la mayoría de los expedientes judiciales el máximo nivel alcanzado ha sido la elevación a juicio oral.

Sin perjuicio de lo expuesto, corresponde aclarar que la presente información es parcial, dado que en ciertos períodos anuales, algunos indicadores no han sido reflejados con hechos concretos²⁰, mientras que por otro lado, algunos de los informes de la OA han presentado contradicciones entre los diferentes años²¹.

Estado Procesal de expedientes al año 2012	
Cantidad de Querellas	59
En etapa de instrucción	18
En etapa de juicio oral	37
C/ apelaciones s/ prescripción y absoluciones	15
Finalización anormal del proceso	4



²⁰ Fuente: <http://www.anticorrupcion.gov.ar/Anexo%20I%20Causas%20Judiciales%202001%20Anual.pdf>
<http://www.anticorrupcion.gov.ar/INFORME%20ANUAL%202000.pdf>
<http://www.anticorrupcion.gov.ar/INFORME%20ANUAL%202003.PDF>
<http://www.anticorrupcion.gov.ar/INFORME%20ANUAL%202002%20DEF.pdf>

²¹ Fuente: <http://www.anticorrupcion.gov.ar/documentos/informe%20anual%202004.PDF>
<http://www.anticorrupcion.gov.ar/documentos/informe%20semestral%202005.PDF>

Respecto al cuadro precedente, corresponde aclarar que dentro del rango “Finalización anormal del proceso” se encuentran incluidas las resoluciones judiciales que resolvieron archivos, sobreseimientos, prescripciones y absoluciones.

Asimismo es importante agregar que la OA siempre contestó las vistas e interpuso recursos oponiéndose a este tipo de decisiones.

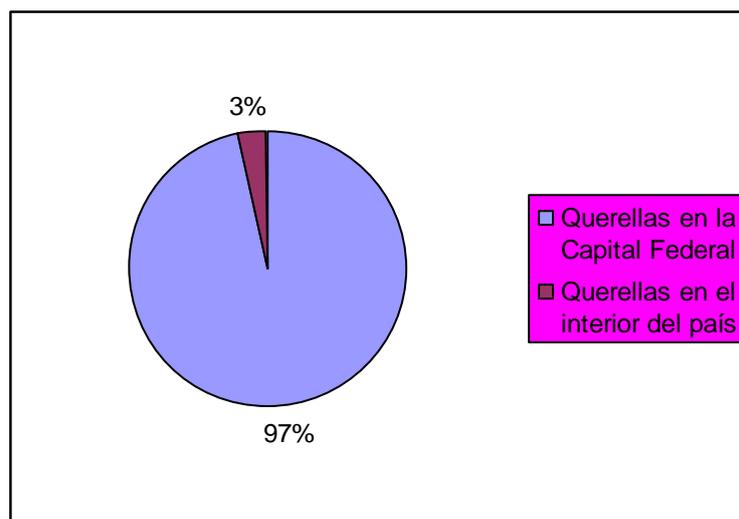
Ahora bien, corresponde observar que de las 59 causas en las que actualmente la OA se encuentra ejerciendo su rol de parte querellante, 4 han prescripto y 15 de las mismas están en vías de ser confirmadas sus resoluciones de prescripción y absolución, respectivamente.

- **Competencia territorial de la Oficina Anticorrupción:**

En cuanto a este punto, del total causas en las que la OA se constituyó como querellante, solo 3 se encuentran radicadas en el interior del país, en las provincias de Rio Negro, San Luis y San Juan²², mientras que el resto pertenecen al ámbito de la Capital Federal.

En los últimos 4 años esta situación no se revirtió, sino que por el contrario todas las nuevas querellas se constituyeron en el ámbito de los Tribunales Federales de la CABA.

El siguiente cuadro es un reflejo gráfico de lo expuesto:



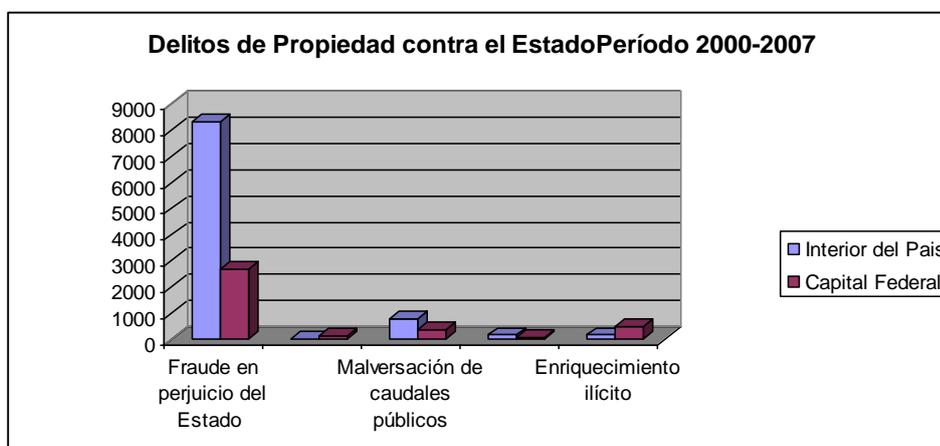
²² Fuente: <http://www.anticorrupcion.gov.ar/documentos/INFORME%20ANUAL%202010.pdf>
<http://www.anticorrupcion.gov.ar/documentos/Informe%20Anual%202009.pdf>

Sin embargo, si comparamos el número de causas que tramitan ante el Poder Judicial -entre las iniciadas en Capital Federal y en el interior del país, período 2000/2007- se puede observar que en la mayoría de los casos la cantidad de hechos cometidos en el interior supera las cifras que arroja la Capital Federal, salvo los hechos relacionados al delito de enriquecimiento ilícito, conforme los datos proporcionados por el Ministerio Público Fiscal²³.

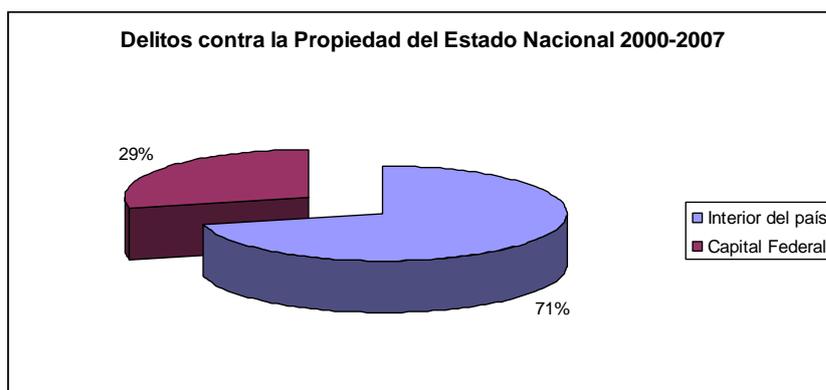
Es importante agregar que no se han encontrado publicados los datos correspondientes a los años posteriores, motivo por el cual no se encuentran en el cuadro expuesto que se expone a continuación.

De esta manera se demuestra que la presencia de esta oficina en el interior del país es mucho menor que en la Capital Federal.

Período Años 2000 a 2007		
	Interior del país	Capital Federal
Fraude en perjuicio del Estado	8321	2701
Negociaciones incompatibles	18	124
Malversación de caudales públicos	796	376
Exacciones ilegales / cohecho	160	82
Enriquecimiento ilícito	154	494

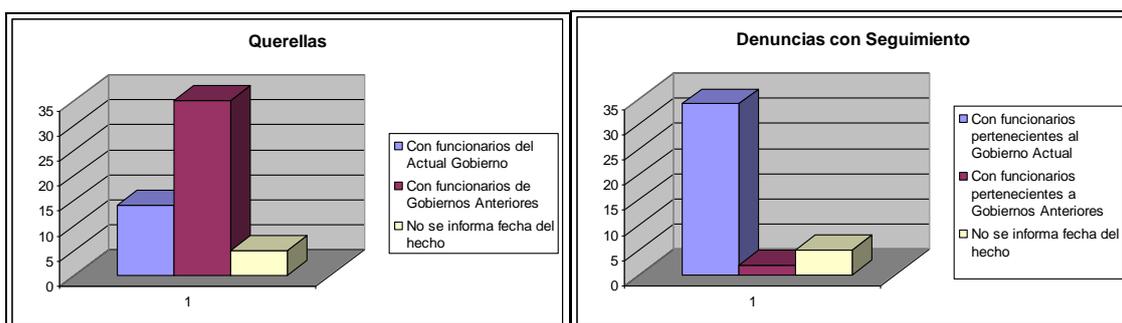


²³ Fuente: <http://www.mpf.gov.ar/index.asp?page=Accesos/InformeAnual/informeannual.html>



- **Funcionarios en la mira:**

En cuanto a las querellas iniciadas por la DIOA, de las 54 existentes actualmente, en 14 de ellas estarían siendo investigados funcionarios y ex funcionarios del actual sector político que gobierna el Estado Nacional²⁴.



Cantidad de Querellas Iniciadas	
Con funcionarios pertenecientes al partido oficialista	14
Con funcionarios pertenecientes a gestiones anteriores	35
No se informa fecha del hecho	5

²⁴ **Nota aclaratoria:** puede decirse que estos datos son meramente parciales ya que fueron tomados de los listados publicados por la Oficina Anticorrupción, desconociendo nombres, apellidos y cuántos son los investigados debido a que los datos publicados surgen solamente de la carátula.

Cantidad de Denuncias con Seguimiento	
Con funcionarios pertenecientes al partido oficialista	34
Con funcionarios pertenecientes a gestiones anteriores	2
No se informa fecha del hecho	5

Ahora bien, si observamos el segundo gráfico, del mismo se desprende, en sentido inverso al gráfico anterior, que en la mayoría de las denuncias con seguimiento se encuentran involucrados funcionarios del actual gobierno.

- **La OA y las Políticas de Recupero de Activos:**

Dentro de las políticas consideradas como aquellas que dan mayor resultado en la lucha contra la impunidad, están las políticas de recupero de activos.

A partir del año 2009, la Oficina Anticorrupción comenzó a impulsar tanto políticas de prevención como de persecución. En este sentido, realizó investigaciones de campo, las publicó y realizó jornadas de profundización de los instrumentos vinculados a estas herramientas.

En lo que respecta a su trabajo como querellante, en el año 2009 impulsó tres medidas cautelares tendientes a garantizar el decomiso de activos al momento de la sentencia. El monto total ascendía aproximadamente a los 101 millones de pesos.

Sin embargo, en el año 2010 la justicia decidió el sobreseimiento de los imputados de una de esas causas y la OA no apeló la medida.

En su reciente informe, correspondiente al primer semestre del año 2012, la OA informa haber logrado un embargo por tres millones de pesos contra dos personas jurídicas, en el marco de la causa “Orduña, Hernán Darío y otros s/ incumplimiento de los deberes de funcionario público”, y también señala haber logrado un acuerdo transaccional donde la empresa Ansaldo Energía Spa debió entregar al Estado argentino, la suma de \$ 31.000.000,00, en el marco de una causa penal donde se investigan reembolsos por beneficios fiscales vinculados a la construcción de la Central Hidroeléctrica Yaciretá.

El Estado argentino promovía acciones penales y civiles contra esta empresa, donde el monto del reclamo ascendía a los 50 millones de pesos²⁵.

Ahora bien, en relación al resto de causas de las cuales esta oficina tiene conocimiento, se desconocen los montos de los perjuicios ocasionados al Estado, tanto en las presentaciones que la OA realiza como parte querellante, como en las denuncias penales con y sin seguimiento.

Ahora bien, en la reunión de los Estados parte de la CICC, llevada adelante en el año 2004, la OA manifestó que la recuperación de los fondos y bienes provenientes de actos de corrupción debe constituirse en una prioridad en las estrategias nacionales y continentales de combate a la corrupción²⁶.

A mayor abundamiento, en la IV Conferencia de Seguimiento de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, realizada en octubre de 2011, el titular de la Oficina Anticorrupción, Julio Vitobello, en materia de recupero de activos manifestó que *“la OA ha logrado acumular una experiencia que puede resultar de utilidad a otros países y ha recibido pedidos de asistencia técnica”*.²⁷

Sin embargo, no se tiene información respecto de los pedidos de asistencia técnica a la OA sobre recupero de activos, ni por parte de quién fueron solicitados, ni cuándo, ni si fueron efectivamente realizados.

De lo expuesto se desprende además que en los hechos es escaso lo que se observa en relación a medidas tendientes a avanzar al menos de forma pretoriana en el cumplimiento de los artículos 26 y 31 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción²⁸.

²⁵ <http://www.lanacion.com.ar/1500860-una-empresa-acusada-de-fraude-por-yacyreta-vuelve-a-operar-en-el-pais->

²⁶ Fuente: Convención Interamericana contra la Corrupción. Implementación de un eficaz instrumento internacional de lucha contra la corrupción. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Oficina Anticorrupción, pág. 43 y 44.

²⁷ <http://acij.org.ar/sincorrupcion/2011/10/26/discurso-del-titular-de-la-oficina-anticorrupcion-julio-vitobello/>

²⁸ Artículo 26 Responsabilidad de las personas jurídicas 1. Cada Estado Parte adoptará las medidas que sean necesarias, en consonancia con sus principios jurídicos, a fin de establecer la responsabilidad de personas jurídicas por su participación en delitos tipificados con arreglo a la presente Convención. 2. Con sujeción a los principios jurídicos del Estado Parte, la responsabilidad de las personas jurídicas podrá ser de índole penal, civil o administrativa. 3. Dicha responsabilidad existirá sin perjuicio de la responsabilidad penal que incumba a las personas naturales que hayan cometido los delitos. 4. Cada Estado Parte velará en particular por que se impongan sanciones penales o no penales eficaces, proporcionadas y disuasivas, incluidas sanciones monetarias, a las personas jurídicas consideradas responsables con arreglo al presente artículo. Artículo 31 Embargo preventivo, incautación y decomiso 1. Cada Estado Parte adoptará, en el mayor grado en que lo permita su ordenamiento jurídico interno, las medidas que sean necesarias para autorizar el decomiso: a) Del producto de delitos tipificados con arreglo a la presente Convención o de bienes cuyo valor corresponda al de dicho producto; b) De los bienes, equipo u otros instrumentos utilizados o destinados a utilizarse en la comisión de los delitos tipificados con arreglo a la presente Convención. 2. Cada Estado Parte adoptará las medidas que sean necesarias para permitir la identificación, la localización, el embargo preventivo o la incautación de cualquier bien a que se haga referencia en el párrafo 1 del presente artículo con miras a su eventual decomiso. 3. Cada Estado Parte adoptará, de conformidad con su derecho interno, las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para regular la administración, por parte de las autoridades competentes, de los bienes embargados, incautados o decomisados comprendidos en los párrafos 1 y 2 del presente artículo. 4. Cuando ese producto del delito se haya transformado o convertido parcial o totalmente en otros bienes, éstos serán objeto de las medidas aplicables a dicho producto a tenor del presente artículo. 5. Cuando ese producto del delito se haya mezclado con bienes adquiridos de fuentes lícitas, esos bienes serán objeto de decomiso hasta el valor estimado del producto entremezclado, sin menoscabo de cualquier otra facultad de embargo preventivo o incautación. 6. Los ingresos u otros beneficios derivados de ese producto del delito, de bienes en los que se haya transformado o convertido dicho producto o de bienes con los que se haya entremezclado

- **Falta de Claridad en los informes:**

El motivo por el cual dedicamos algunos párrafos a este tópico obedece a las diferencias que se fueron encontrando en relación a la información que este organismo brindaba año tras año. Esta circunstancia nos obligó en reiteradas oportunidades a revisar los datos expuestos, toda vez que los mismos diferían de un año a otro.

Estas inconsistencias resultaron ser un problema difícil de sortear a la hora de elaborar el presente informe, dado que en varias oportunidades nos obligó a decidir qué fuente utilizábamos a fin de exponer los resultados sobre un mismo dato.

Ejemplos de ello son los siguientes:

En su informe del año 2011, la oficina señala que en la causa 16.262/10²⁹ – denuncia con seguimiento-, el perjuicio asciende a la suma de 1500 millones y que en la causa 3116/06, -denuncia con seguimiento-, se decreto un embargo preventivo por la suma de \$25.400.013,31.

En razón de los montos en cuestión, en ambas causas se encuentran ampliamente superados los criterios de significación económica que obligarían a la OA a presentarse como parte querellante.

Ahora bien, en el informe correspondiente al año 2012, la OA señala que se ha presentado como parte querellante en cuatro nuevas causas, mientras que, renglón seguido señala que esas presentaciones en realidad se realizaron en el año 2011³⁰.

ese producto del delito también serán objeto de las medidas previstas en el presente artículo, de la misma manera y en el mismo grado que el producto del delito. 7. A los efectos del presente artículo y del artículo 55 de la presente Convención, cada Estado Parte facultará a sus tribunales u otras autoridades competentes para ordenar la presentación o la incautación de documentos bancarios, financieros o comerciales. Los Estados Parte no podrán negarse a aplicar las disposiciones del presente párrafo amparándose en el secreto bancario. 19 8. Los Estados Parte podrán considerar la posibilidad de exigir a un delincente que demuestre el origen lícito del presunto producto del delito o de otros bienes expuestos a decomiso, en la medida en que ello sea conforme con los principios fundamentales de su derecho interno y con la índole del proceso judicial u otros procesos. 9. Las disposiciones del presente artículo no se interpretarán en perjuicio de los derechos de terceros de buena fe. 10. Nada de lo dispuesto en el presente artículo afectará al principio de que las medidas en él previstas se definirán y aplicarán de conformidad con el derecho interno de los Estados Parte y con sujeción a éste.

²⁹Fuente:

https://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:LkV7TiM2kaUJ:www.pjn.gov.ar/Publicaciones/00016/00052645.Pdf+&hl=es&gl=ar&pid=bl&srcid=ADGEESHUw9p60LK99AYqmtXT4yFN4bO4Pe2S-vBHhiALuoYr239f15Z-XXoEdtSpqaBmhi_Y2SvOngx2VqGSQOK4z1x3pCo0n9ZmoAt6fEsH4bdBBNC-J7RyTCYtv0kZ4dmdYrpQv80&sig=AHIEtbQo4XiLydbBBg6nuRGX_GUCQnuxZA

³⁰ Fuente: <http://www.anticorrupcion.gov.ar/documentos/Informe%20semestral%202012.pdf>. Pág. 19.

A) Nuevas querellas:

Durante el primer semestre del año 2012 la OA se ha presentado como querellante en 4 nuevas causas que tramitan ante la justicia nacional en lo criminal y correccional federal. Con estos nuevos procesos, la OA es querellante o ha intervenido a lo largo del año en las 92 en las que ha asumido ese rol de acusador.

Las causas en que la OA se presentó como querellante en el año 2011 son las siguientes:

Causa N° 16.262, caratulada "NN s/ delito de acción pública", del Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal N° 5, Secretaría N° 10, cuya hipótesis de investigación son las presuntas irregularidades en la adquisición por parte de la República Argentina, a través de la Secretaría de Transporte, de material ferroviario deteriorado, en mal estado y de difícil adaptación a la red ferroviaria local, precedente del Reino de España y de Portugal. Dichas adquisiciones se hicieron por montos aproximados a los \$ 1.500 millones³¹.

Sin embargo del informe anual correspondiente al año 2011, se desprende que estos dos expedientes eran denuncias con seguimiento³².

Como se anticipó, la OA viene participando en el control y seguimiento de las siguientes causas en donde se ventilan hechos de corrupción:

1) Causa N° 16.262: autos caratulados "N.N s/DELITO DE ACCION PUBLICA", en trámite por ante el Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal N° 5, Secretaría N° 10. (Fiscalía Dr. Rívolo). En el marco de la Carpeta N° 10.139 iniciada de oficio por la OA, se investiga al Sr. Manuel Vázquez y al Secretario de Transporte, Ing. Ricardo Jaime. Hechos investigados: adquisición por parte de la Argentina de material ferroviario a España y Portugal que se encontraría deteriorado ("chatarra"), en mal estado, de difícil adaptación a la red ferroviaria local, vagones o locomotoras discontinuados y de costosa reparación, por un importe que rondaría los \$1.500 millones. Los equipos provistos a la Argentina habrían sido utilizados anteriormente por las compañías españolas ERNFE y FEVE. Presuntas conductas defraudatorias en el marco de "Acuerdos de Cooperación Internacionales". Conducta investigada: posible configuración de delitos de peculado (art. 261 CPN); administración fraudulenta en perjuicio de la APN (Art. 173, inc. 7 CPN) e incumplimiento de los deberes (art. 248 y 249 CPN)³³.

A la postre, corresponde agregar que estas causas se iniciaron en la justicia en los años 2010 y 2006 respectivamente.

Otro ejemplo de inconsistencias observadas fue el siguiente:

En el informe correspondiente al año 2004, la Oficina Anticorrupción señalaba que durante ese año se había presentado como parte querellante en 5 causas, mientras que en su informe correspondiente al año 2005 surge que en el año 2004 la OA se había presentado como parte querellante en 7 causas.

La Oficina Anticorrupción se ha presentado como parte querellante en 63 causas, 5 de ellas durante el año 2004³⁴.

Merece destacarse que en el año 2005 la Oficina Anticorrupción se presentó como parte querellante en casi un 50 % más de causas que durante el año 2004. En efecto, la OA asumió el rol de querellante en 7 casos en el año 2004 y en 11 durante el año 2005. Al 31 de diciembre próximo pasado, la Oficina se había presentado en tal carácter en 75 causas³⁵.

³¹ Fuente: <http://www.anticorrupcion.gov.ar/documentos/Informe%20semestral%202012.pdf>. Pág. 22.

³² Fuente: <http://www.anticorrupcion.gov.ar/documentos/Informe%20anual%202011.pdf>. Pág. 35 y 39.

³³ Fuente: <http://www.anticorrupcion.gov.ar/documentos/Informe%20anual%202011.pdf>. Pág. 35.-

³⁴ Fuente: <http://www.anticorrupcion.gov.ar/documentos/informe%20anual%202004.PDF>. Pág. 14.-

³⁵ Fuente: <http://www.anticorrupcion.gov.ar/documentos/Informe%20Anual%202005.pdf>. Pág. 18.-

- **El presupuesto de la Oficina Anticorrupción.**

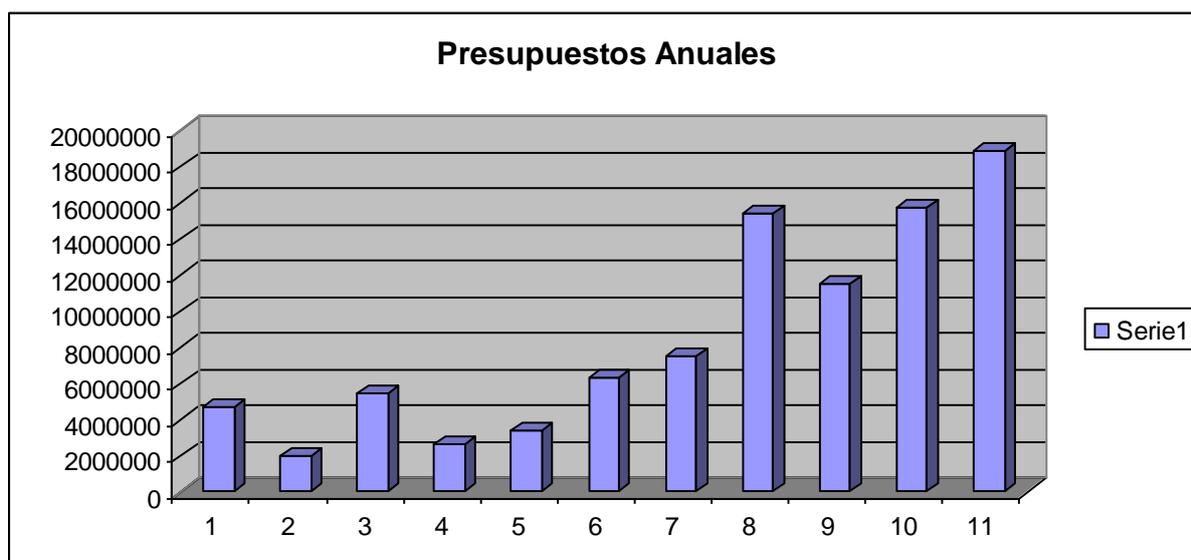
En este apartado desarrollaremos las fuentes de financiamiento de la Oficina Anticorrupción. La misma tiene tres fuentes distintas: recursos propios del Estado, partida determinada en la Ley de Presupuesto Nacional que elabora el Congreso de la Nación anualmente; los aportes de los entes cooperadores y por último la cooperación de organismos internacionales que financian proyectos determinados.

Los gastos que posee la OA se enmarcan en cuatro grandes grupos: gastos de personal -siendo éste el más importante-; gasto en bienes de consumo; gasto en bienes de uso, y gasto en servicios no personales. Estos cuatro rubros son financiados por los fondos provenientes del Estado Nacional y de los entes cooperadores.

En el caso de los aportes realizados por organismos internacionales los mismos provinieron del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y del Banco Mundial, ambos orientados al fortalecimiento de la OA.

Mediante estos financiamientos la OA contrató consultorías (profesionales externos) para llevar adelante determinados trabajos de investigación de campo.

A continuación detallamos la participación de cada aporte en el presupuesto de la OA:



Del presente gráfico surge el aumento considerable de los recursos financieros percibidos por esta Oficina para llevar adelante su labor.

En el mismo no se ha incorporado el presupuesto correspondiente al año 2012, dado que no ha sido publicado.

Durante el año 2011 el presupuesto de la OA fue de \$18.840.197, de ese monto \$ 8.480.179 corresponden al aporte del presupuesto nacional, \$ 10.360.018 corresponde al aporte de los entes cooperadores.

En el año 2010 la OA se financió con recursos provenientes del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos que fue de \$ 6.793.125, por parte de los Entes Cooperadores con \$ 8.786.580, a través del Proyecto PNUD ARG/05/013 “Fortalecimiento Institucional de la Oficina Anticorrupción” se ejecutaron \$ 10.337 y del Proyecto PNUD ARG/10/0004 otros \$ 101.736. Durante el año 2009 el presupuesto proveniente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos fue de \$3.918.425, el de los Entes Cooperadores \$ 7.117.834 y el del Proyecto PNUD ARG/05/013 “Fortalecimiento Institucional de la Oficina Anticorrupción” \$ 453.909.

En el año 2008 el presupuesto asignado por parte del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos fue de \$ 9.413.758, a través del Proyecto PNUD ARG/05/013 “Fortalecimiento Institucional de la Oficina Anticorrupción” se ejecutaron \$ 224.242 y por parte de los entes cooperadores se ejecutó \$ 5.804.097.

En el año 2007 la OA es financiada en parte por recursos provenientes del Presupuesto Nacional, del cual se recibió \$2.947.777. A su vez recibió financiamiento de distintos entes cooperadores, por el monto de \$3.999.946. Asimismo se financió dicho periodo a través de un acuerdo entre el PNUD y el Gobierno Británico (proyecto PNUD ARG/05/013) por un monto de \$563.400.

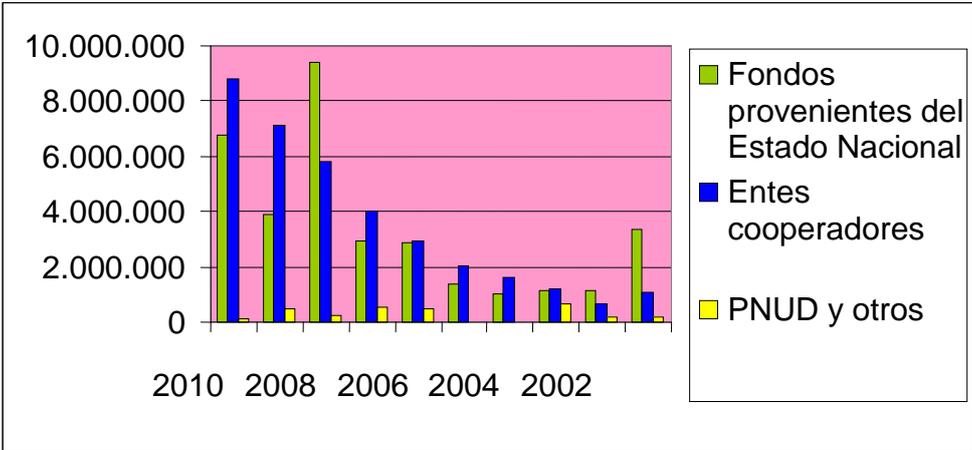
Para el año 2006, la OA recibió del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos \$2.864.375, a través de los Entes Cooperadores se recibieron \$ 2.955.245. En el mes de octubre de 2005 la OA firmó un convenio de asistencia financiera con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Gobierno Británico, contando con un presupuesto de \$462.000.

En el periodo 2005 fue financiado con recursos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. El presupuesto asignado fue de \$1.406.125, los entes cooperadores, financiaron a la OA con la suma de \$ 2.021.665. En el año 2004 la OA recibió para este año el Estado Nacional la suma de \$1.043.505, de los entes cooperadores recibió el aporte de \$1.631.494.

Para el año 2003 el monto total de la OA fue de \$2.392.873. Esta suma proviene de distintas fuentes. La fuente correspondiente a las partidas asignadas por el Ministerio de Justicia y Derecho Humanos sumó un total de \$ 1.159.321, los entes cooperadores aportaron \$1.198.983. A su vez el monto total del presupuesto anual de la OA se completa con una donación del Banco Mundial, por la suma de \$657.497 destinada a programas de fortalecimiento institucional.

El presupuesto asignado al año 2002 se conformó con recursos provenientes del presupuesto nacional que fue de \$1.125.946, a su vez recibieron de los entes cooperadores la suma de \$668.026, por otro lado se recibió una donación del Banco Mundial por la suma de \$209.000 destinadas a tareas de fortalecimiento institucional.

Por último en el año 2001 el presupuesto asignado a través del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos fue de \$3.377.000, a su vez, los entes cooperadores aportaron \$1.097.000, para este periodo la OA recibió una donación del Banco Mundial para realizar tareas de fortalecimiento institucional fue de \$201.000.



Como se puede ver los fondos provenientes de los entes cooperadores en muchos casos igualan o superan al aporte de los fondos provenientes del Estado Nacional.

La ley 23283 establece la potestad del Ministerio de Justicia de celebrar convenios con entidades públicas o privadas para la cooperación técnica o financiera.

Conclusión Segunda Parte:

La trascendencia en términos institucionales con la cual fue pensada y la expectativa social con la cual fue recibida su creación, marcaron los tiempos en los cuales fue puesta en funcionamiento la Oficina Anticorrupción.

Pasada una década desde que comenzara con su labor efectiva, no resulta aventurado decir que aquellas expectativas hoy ya no son tales, y aquel diseño institucional del cual forma parte la OA, evidencia una maraña de organismos en dónde se multiplican funciones sin que se perciban progresos notorios en la batalla contra el flagelo de la corrupción.

Sobre la exposición de los hechos relatados, los cuales fueron elaborados sobre fuentes de información oficial, arribamos a las siguientes conclusiones:

En cuanto al plan de acción de la Oficina Anticorrupción puesto en marcha en el año 2001, observamos que su idea fundante era lógica y útil, más aún teniendo en cuenta que al tratarse de un organismo nuevo, su desarrollo y aplicación resultaría más permeable. Pero el pasar de los años demostró que fue de poca utilidad a los fines propuestos dado que su diseño no contempló objetivos claros, y en consecuencia, la planificación esbozada se volvió imprecisa, permitiendo la superposición de funciones para distintas áreas, confundiendo además actividades con metas y objetivos. Tampoco contempló el desarrollo de objetivos a corto, mediano y largo plazo. Así, lo precedente, sumado a la ausencia de correcciones, adecuaciones y reformulaciones posteriores, hicieron de este plan de acción un infructuoso y obsoleto esquema de trabajo.

En otro orden de ideas, pasando al área de trabajo de la Dirección de Investigaciones, el resultado en este sector tampoco ha sido alentador.

De los informes de gestión se observa que anualmente fue decayendo la apertura de carpetas de investigación, tal vez por falta de fomento de políticas de prevención en materia de transparencia. También descendieron la cantidad de presentaciones como parte querellante y la cantidad de denuncias sin seguimiento. Lo único que se mantuvo constante fue el número de denuncias con seguimiento, circunstancia que al menos no permite afirmar que el descenso obedece a una disminución de hechos de corrupción. A esto se suma, además que, la cantidad de causas en etapa oral son muy pocas, si lo comparamos con el

porcentaje de expedientes judiciales que ha finalizado de forma anormal – sobreseimientos, archivos, prescripciones y absoluciones-.

Así podemos afirmar, con respecto a las querellas y denuncias, que luego del gran impulso inicial el número se mantuvo constante, y que tampoco se incrementó gracias al sistema de cruzamiento de datos de declaraciones juradas, aun cuando a este tipo de trabajo se destinan importantes recursos humanos y financieros, como canal de detección de posibles hechos de corrupción.

Es importante tener en cuenta que la presentación de una querella penal es una decisión discrecional de la Oficina, y lo que se debería buscar con la misma es conseguir un precedente judicial a través de un caso estratégico que se discuta en la justicia. Este precedente judicial supuestamente debería responder al tipo de política que la Oficina Anticorrupción pretendería del Poder Judicial como estrategia de lucha contra la corrupción, promoviendo mediante esta herramienta políticas de recupero de activos u obtención de condenas.

Otro dato relevante es la poca intervención que la Oficina Anticorrupción ha tenido en el resto del país.

Si bien es probable que el motivo por el cual la mayor parte de los expedientes judiciales en que interviene la O.A. responden a una cuestión de cercanía, en tanto y en cuanto la mayoría de las sedes de los organismos y entes del Estado se encuentran localizados dentro del radio jurisdiccional de la Capital Federal, no menos cierto es que la competencia judicial es la misma y por ende el patrimonio público responde a un solo perjudicado, el Estado Nacional. Por ello no deben dejarse de lado las causas judiciales que tramitan fuera del radio de la Capital Federal.

De esa forma la OA observa el fenómeno de la corrupción sectorizado como si se trataran de hechos aislados, que no tienen ninguna relación, pero así se pierden datos, relaciones y se disuelve la posibilidad de confeccionar un mapa de corrupción de Argentina, ya que los datos de Capital Federal no reflejan la situación de la totalidad del país.

Otro aspecto importante para resaltar es que en nuestro país las causas judiciales vinculadas a hechos de corrupción llevan en promedio 14 años de

investigación³⁶ y generalmente, salvo pocas excepciones, tienen como destino final y común una resolución de sobreseimiento por prescripción. En este sentido podemos afirmar que la creación de la OA, luego de 12 años de trabajo, solo demostró que su existencia no ha provocado cambio alguno para el destino de estos expedientes.

Si bien, recientemente la OA ha celebrado su primera sentencia de condena, el trabajo que ha realizado esta oficina en sede judicial no ha demostrado mayor celeridad en el impulso de los procesos penales, y es una noticia absolutamente precaria, si recordamos por ejemplo que esta Oficina no apeló el sobreseimiento dictado en la causa Skanska, circunstancia que además provocó como efecto simbólico la sensación de impunidad respecto del primer precedente de congelamiento de bienes a una persona jurídica, junto con los embargos trabados a personas físicas, por un monto de 101 millones de pesos.

Por último, otra de las herramientas que podrían resultar útiles en materia de persecución de la corrupción está dado por las medidas de recupero de activos obtenidos ilícitamente en perjuicio del Estado. Si bien, a partir del año 2009, la Oficina Anticorrupción comenzó a plantearse la necesidad de trabajar en la implementación de medidas de esta índole, su actividad quedó reducida al estudio y la publicación de trabajos de investigación y la realización de jornadas de concientización. Los informes anuales posteriores demostraron que esta estrategia no fue profundizada de la manera que lo exigían las circunstancias, amén del convenio celebrado con la firma Ansaldo Energía SpA.

A más de una década de su creación todavía hoy nos seguimos preguntando: ¿Cuál es la cifra a la que asciende en nuestro país el perjuicio patrimonial por hechos de corrupción? ¿Quiénes son los responsables? ¿Por qué el Estado no invierte sus recursos enérgicamente en acciones destinadas a recuperar el patrimonio perdido?

En este contexto, la Oficina Anticorrupción no encuentra estrategias para sortear estos inconvenientes, ni ha sabido aprovechar las herramientas con las que fue dotada y a nuestro pesar su gestión difiere en gran medida de los grandes objetivos que inspiraron su creación.

³⁶ Proyecto UBACYT D007. "Búsqueda de un modelo integrado para neutralizar la criminalidad económica. Diseño de nuevos mecanismos institucionales de recuperación de fondos económicos para el Estado."

Así las cosas, de un inicio auspicioso en su rol, es posible observar -a través de la información recabada- que fue decayendo hasta su absoluta desidia.

Ahora bien, si no se comprende que el problema de la corrupción es estructural y que a esta altura se ha vuelto sistémica dado que han sido cooptadas las estructuras de poder y del Estado en sus diferentes niveles -no solo político sino administrativo- por sectores de gran poder económico y financiero, no podremos entonces estar a la altura que las circunstancias ameritan.

No comprender la urgencia con la cual se debe trabajar para el diseño y la puesta en marcha de políticas públicas que, en materia de prevención y persecución de la corrupción, se unifiquen bajo altos y claros objetivos, donde se privilegie el trabajo conjunto de todos los órganos que controlan (especialmente la actividad bancaria y financiera), implica carecer de la visión y capacidad que hoy se requieren para perseguir, enjuiciar y castigar a los responsables del crimen económico y organizado, como principales responsables y causantes del daño social en nuestro país.