

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

Reflexiones sobre las investigaciones de los posibles actos de corrupción. (desarrolladas por la Oficina Anticorrupción del. Municipio de Marcos Paz, OAMP).

Julio C. Suárez.

Cita:

Julio C. Suárez (2009). Reflexiones sobre las investigaciones de los posibles actos de corrupción. (desarrolladas por la Oficina Anticorrupción del. Municipio de Marcos Paz, OAMP). XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/963>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Reflexiones sobre las investigaciones de los posibles actos de corrupción

(desarrolladas por la Oficina Anticorrupción del Municipio de Marcos Paz, OAMP)

Magister Julio C. Suárez (h)

Abogado (UNC)

Procurador (UNC)

Martillero y Corredor Público (UNC)

Magíster en Administración Pública (UBA)

Especialista en Gerenciamiento Público (USAL – CARLOS III DE MADRID)

Graduado de la Escuela Nacional de Gobierno (INAP – ARGENTINA)

Diplomado en Relaciones Internacionales (U. MIGUEL DE CERVANTES DE CHILE)

Director Legislativo de la Legislatura de la Provincia de Córdoba.

I PRESENTACIÓN¹

En los últimos años, y a escala global, se ha asistido a la expansión de una serie de opiniones coincidentes que ven en la corrupción a uno de los principales factores en la socavación de la estabilidad política, económica y social de gobiernos e instituciones.

Desde el genérico “corrupción entre privados” hasta el más acotado “corrupción política”, mucho ha sido lo que se ha hablado, escrito y publicado sobre este fenómeno.

En este sentido, se corrompen las actividades cuando quienes las practican, quienes las llevan a cabo no lo hacen apegándose o identificándose con los normas, procedimientos, costumbres o usos legitimados por la sociedad como correctos para la actividad de que se trate. Es decir, se

¹ El presente trabajo ofrece algunas de las conclusiones arribadas en la tesis defendida en el marco de la Maestría en Administración Pública de la Universidad de Buenos Aires.

produce un quebrantamiento de modelos de comportamientos imperantes en los distintos ámbitos sociales, se producen transgresiones a las reglas establecidas, quebrantos y transgresiones que tienen una alta dosis de clandestinidad y ocultismo. Así, quienes se corrompen manifiestan un claro sentimiento de deslealtad hacia la regla violada².

Estas consideraciones, dejan advertir la presencia de diversos ángulos desde los cuales se podría haber abordado el estudio de la corrupción o diversos espacios sociales en los cuales se podría haber investigado el fenómeno, incluso, podría hacerse referencia a todos los ámbitos en que se desarrollan nuestras vidas, pero la presente investigación centrará la mirada en la corrupción que involucra a la administración pública, a los funcionarios públicos, a los fondos públicos, esto es, a los posibles actos de corrupción que se pueden detectar en organismos, sedes, instituciones municipales en que estén comprometidos intereses públicos o generales.

La investigación pretende ofrecer una visión referencial del fenómeno al dar respuesta al interrogante central *¿qué investiga la Oficina Anticorrupción del Municipio de Marcos Paz de la Provincia de Buenos Aires (OAMP)? ... ¿cuáles son los posibles actos de corrupción que surgen de sus investigaciones?*

El período temporal analizado es el comprendido entre el mes de diciembre de 2003 – creación de la OAMP - y el mes de diciembre del año 2006, habiéndose tomado como unidad de análisis las investigaciones de los presuntos hechos de corrupción llevadas a cabo por la Oficina señalada.

Luego de la respuesta a dicha pregunta principal, aparecen otros interrogantes no menos relevantes, como *¿quiénes han intervenido en esos actos?, ¿si se trata de actos aislados o se trata de sistemas corruptos enquistados en la administración?, ¿si existen áreas más vulnerables o donde los actos suceden con mayor asiduidad? ¿Cuál es el alcance de la participación ciudadana?* Las respuestas a estos interrogantes, además del peso propio de las mismas, serán analizadas, comparadas y contrastadas a la luz de la información proporcionada por otras Oficinas (nacional, provinciales y/o municipales).

En esa línea de razonamiento, en forma liminar, cabe precisar el concepto de corrupción del que se valdrá la investigación. Así, *se entenderán por actos de corrupción a los actos ilegales que son denominados de esta manera, y en forma congruente, por la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) -aprobada en nuestro país por Ley N° 24.759 (B.O. 17/01/97), la Convención contra la Corrupción de la Organización de las Naciones Unidas (Convención ONU) -aprobada en nuestro país mediante Ley N° 26.097 (B.O. 09/06/07) y las disposiciones del Código Penal (CP).*

² MALEM SEÑA, Jorge F. “La corrupción: aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos”. Pág. 33. Barcelona. Ed. Gedisa. Año 2002.

Es decir, la investigación se sustenta sobre una *visión jurídica normativa* que permite saber qué es efectivamente un acto de corrupción y, por lo tanto, lo que no lo es.

En una actualidad en que los diversos índices de percepción de la corrupción que se difunden anualmente ubican a nuestro país, Argentina, en una situación desfavorable a nivel mundial, los estudios sobre este tema adquieren una gran importancia.

Máxime si se considera que dichos índices de percepción se sustentan sobre diversas encuestas formuladas a entidades sociales, empresariales, analistas, consultores y dirigentes, por lo que en definitiva expresan o reflejan criterios principalmente subjetivos de los consultados y, por el contrario, esta investigación tiene bases un tanto más objetivas, toda vez que toma como unidad de análisis las efectivas y concretas investigaciones de los posibles hechos de corrupción analizados por la OAMP.

II MARCO LEGAL

El estudio del fenómeno de la corrupción, implica introducirse en el análisis de un conjunto de prácticas de intercambio cuyo ejercicio no hace diferencia entre los países del norte y del sur, desarrollados o subdesarrollados, democráticos o autocráticos, sino que la corrupción es una manifestación globalizada, con intensidades diversas y que comprende ámbitos tan diferentes como la economía, la política, la administración de justicia, la administración pública, la vida pública, la iniciativa privada, el comercio, la cultura, la seguridad, las organizaciones sindicales, las instituciones deportivas, etc.. La creciente asiduidad y velocidad de relaciones cada vez más asimétricas entre personas, empresas, organizaciones nacionales e internacionales y Estados, crean oportunidades extraordinarias para comportamientos oportunistas o parasitarios, por lo que se puede decir que la corrupción, en la actualidad, es una práctica distintiva de las interacciones sociales cotidianas a escala global.

1. ACTOS DE CORRUPCIÓN

El término corrupción es generalmente conceptualizado con sentidos, significados e intensidades diferentes. Abogados, politólogos, sociólogos, economistas, historiadores, periodistas ofrecen sus propias perspectivas sobre el tema.

La visión jurídica normativa propuesta, toma como actos de corrupción en sentido estricto, al núcleo de descripciones típicas que cuentan con su correspondiente recepción en los tres

cuerpos legislativos señalados en párrafos precedentes. El Cuadro N° 1 presenta un análisis comparativo de dicha legislación:

Cuadro N° 1

NORMATIVA ACTOS DE CORRUPCIÓN	CICC	CONVENCIÓN ONU	CÓDIGO PENAL
Violación de secretos.	Artículo XI, 1, a).		Artículos 153 a 157.
Estafas y otras defraudaciones.	Artículo VI, c).		Artículos 172 a 175.
Atentado y resistencia contra la autoridad.			Artículos 237 a 243.
Falsa denuncia.			Artículos 244 a 245.
Usurpación de autoridad, títulos y honores.			Artículos 246 a 247.
Abuso de autoridad y violación de los deberes de funcionario público.	Artículo VI, c)	Artículo 19.	Artículos 248 a 253.
Violación de sellos y documentos.			Artículos 254 a 255.
Cohecho.	Artículo VI, a) y b).	Artículo 15.	Artículos 256 y 258, según redacción de la Ley N° 25.188 (B.O. 01/11/99) y Ley N° 25.319 (B.O. 18/10/00).
Tráfico de influencias.	Artículo XI, 1, c).	Artículo 18	Artículo 256 bis, según redacción de la Ley N° 25.188 (B.O. 01/11/99).
Soborno transnacional.	Artículo VIII.	Artículo 16.	Artículo 258 bis, según redacción de la Ley N° 25.188 (B.O. 01/11/99).
Admisión de dádivas.	Artículo VI, a).		Artículo 259.
Malversación de caudales públicos.	Artículo XI, 1, b).	Artículo 17.	Artículo 260.
Peculado.	Artículo XI, 1, b).	Artículo 17.	Artículo 261.
Negociación incompatible con el ejercicio de la función pública.	Artículo VI, c).		Artículo 265, según redacción de la Ley N° 25.188 (B.O. 01/11/99).
Exacciones ilegales.	Artículo VI, a).		Artículos 266 a 268.
Enriquecimiento ilícito.	Artículo IX.	Artículo 17.	Artículo 268 (2), según redacción de la Ley N° 25.188 (B.O. 01/11/99).
Omisión maliciosa de declaración jurada o presentación incompleta.	Artículo VI, c).		Artículo 268 (3), según redacción de la Ley N° 25.188 (B.O. 01/11/99).
Falso testimonio.			Artículos 275 a 276.
Encubrimiento y lavado de activos de origen delictivo.	Artículo VI, d).	Artículo 23 y 24.	Artículos 277 a 279, según redacción de la Ley N° 25.246 (B.O. 10/05/00).
Evasión y quebrantamiento de penas.			Artículo 280 a 281.

FUENTE: Elaboración propia.

De la lectura del mismo, surge que el 87 % de las descripciones típicas estaban plasmadas en el CP antes de la firma de las Convenciones referidas; solamente el tráfico de influencias, soborno transnacional y encubrimiento y lavado de activos de origen delictivo han sido incorporados por leyes posteriores a la Ley N° 24.759.

No obstante, la influencia de las normas internacionales se aprecia en que delitos como el cohecho, negociación incompatible con el ejercicio de la función pública, enriquecimiento ilícito, omisión maliciosa de declaración jurada han visto agravadas sus penas por leyes que han sido sancionadas con posterioridad a la aprobación de la CICC.

Por ello, si se toman los delitos incorporados y los modificados al influjo de la norma regional, se encuentran un 54 % que receptan dichas influencias.

En definitiva, la corrupción no es un delito específico que se encuentre tipificado en la legislación penal nacional. Tampoco la normativa internacional analizada fija una sola conducta como corrupta, sino que ambas hacen referencia a un conjunto de conductas delictuosas.

En tal sentido, Argentina cuenta con una legislación de fondo – Código Penal – que con amplitud y minuciosidad abarca los diversos delitos contra la administración pública. Es así que se puede calificar de importante y arraigado el desarrollo normativo existente en nuestro país sobre estos delitos.

III INVESTIGACIONES DE LA OFICINA ANTICORRUPCIÓN DEL MUNICIPIO DE MARCOS PAZ

Se ha manifestado en la presentación del presente trabajo, que el objetivo central del mismo es el de conocer qué investiga la OAMP. Es decir, si este organismo investiga los actos de corrupción descriptos en el Marco Legal o investiga otros hechos que pueden ser delitos pero no son los denominados como actos de corrupción, o más aun, si investiga faltas administrativas que nada tienen que ver con las tipificaciones de los delitos que se han analizado. En ese sentido, los expedientes de investigación tramitados en la OAMP ascendían al total de 35.

1.- CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS

Más allá de lo expresado como núcleo central de la investigación, durante el trabajo de análisis y exploración de las investigaciones que lleva a cabo la OAMP, han surgido una serie de datos relevantes que es necesario sistematizar.

Parece interesante describir el marco metodológico diseñado a fin de poder analizar en profundidad las distintas acciones que lleva adelante la Oficina, por lo que se presentan a continuación una serie de definiciones que pretenden facilitar la comprensión de las acciones que desarrolla la Oficina.

En tal sentido, la apertura misma de las investigaciones indica la existencia de distintas modalidades de inicio de los expedientes de investigación referentes a presuntos hechos de corrupción que lleva a cabo la Oficina Anticorrupción del Municipio.

Se entiende por modalidad de inicio de los expedientes de investigación al conjunto de procedimientos administrativos que tienen por finalidad dar comienzo a acciones metódicas y ordenadas tendientes a la recolección de la información, escritos, copias, dictámenes, peritajes, actas, declaraciones y toda otra documentación útil para la acreditación en sede administrativa de la comisión de un presunto acto de corrupción, una irregularidad funcional o cualquier otra conducta que pudiera configurar un delito.

Entre estas modalidades se identifica: el inicio de oficio y la denuncia, esta última en sus diversas modalidades, a saber: la denuncia realizada por personal de la administración municipal, que puede efectuarse en forma escrita o verbal y la denuncia realizada por persona ajena a la administración municipal, que puede ser personalizada o anónima y a su vez cada una de esas variantes escrita o verbal.

Por último, se identificarán los niveles a que pertenece el personal involucrado en el presunto hecho de corrupción investigado. En este sentido, y para una mayor precisión expositiva, se distingue entre: Personal Político, Personal de Planta, Personal Transitorio y particulares.

2.- ANÁLISIS CUANTITATIVO DE LOS HECHOS INVESTIGADOS POR LA OAMP

Los expedientes analizados han tenido como objeto la investigación de uno o más presuntos actos de corrupción, los que muchas veces aparecen combinados con otros delitos o con faltas administrativas, dándose la situación de que también pueden aparecer investigados estos dos hechos sin que emerja algún posible acto de corrupción.

Los 35 expedientes de investigación reflejan que se han investigado un total de treinta y un posibles actos de corrupción, once delitos (que no constituirían actos de corrupción) y nueve faltas administrativas.

El Cuadro N° 2, referido a los posibles actos de corrupción, indica el posible acto de corrupción que se investigó, la cantidad de los mismos, y el consiguiente porcentaje.

CUADRO N° 2

ACTOS DE CORRUPCIÓN	CANTIDAD	PORCENTAJE
Malversación de caudales públicos	10	32%
Defraudación y otras estafas contra la administración pública	9	29%
Exacciones ilegales	4	13%
Omisión de deberes del Oficio	3	10%
Cohecho	2	6%
Abuso de autoridad e incumplimiento de los deberes de funcionario público	2	6%
Negociaciones incompatibles con el ejercicio de funciones públicas	1	4%

Fuente: Oficina Anticorrupción de Marcos Paz. Elaboración propia.

Breve referencia a esas figuras penales. En la “malversación de caudales públicos”, la acción típica es la de dar a los caudales o efectos una aplicación diferente a la que estuvieran destinados. Es decir, existe un cambio de destino de los bienes que son aplicados a uno que no era el establecido, pero siempre dentro de la esfera de la administración. Los bienes son aquellos de los cuales el agente tiene su administración en virtud del cargo que detenta.

La “malversación” constituye el género del que el “peculado” viene a ser una forma con sus características y singularidades propias. La acción típica básica del peculado consiste en la sustracción de caudales o efectos públicos que el funcionario tiene a su cargo por razón de sus funciones. Se entiende por sustraer la idea de apartar, separar, extraer y en el peculado se materializa en la idea de separar o apartar los bienes de la esfera de la actividad patrimonial de la administración pública³.

Es decir, la acción consiste en extraer lo que en la caja está, en impedir que ingrese o en emplear los fondos en uso privado.

Respecto a esta figura, hay que mencionar al “peculado de trabajos o servicios” que se configura cuando el funcionario público empleare en provecho propio o de un tercero, trabajos o servicios pagados por una administración pública.

En relación a la “defraudación y otras estafas”, esta consiste en producir un perjuicio, un menoscabo en el patrimonio de la víctima, mediante una prestación que la misma efectúa voluntariamente, sea inducida en error u otro ardid fraudulento por parte del victimario, o lo sea por un abuso o aprovechamiento traicionero de la confianza depositada en el victimario por el damnificado.

³ CREUS, Carlos. “Delitos contra la Administración Pública”. Editorial Astrea. Buenos Aires. Año 1981.

Se produce un desplazamiento patrimonial perjudicial al cual se llega por error al haber sido inducido por ardid o engaño, o por abuso de confianza.

El detrimento patrimonial al que se hace referencia se traduce en una disminución de los activos (cosas materiales o bienes) o también en un incremento del pasivo (obligaciones, deudas)⁴.

En relación al “cohecho”, cabe señalar que es el delito que comúnmente se lo asocia con la “corrupción” y también se la conoce como “coima” o “soborno”. Se caracteriza por ser un negocio bilateral ilícito, en el cual un particular entrega o promete entregar algo a un funcionario a efectos de lograr, a título de contraprestación, un acto u omisión concreta por parte de éste (cohecho activo) o bien el agente recibe o entra en tenencia material del objeto que se le ofrece o cuando acepta o admite recibir en un futuro lo que se le promete (cohecho pasivo); siempre para un fin determinado.

Es decir, existen dos pares de acciones vinculadas: dar/recibir y ofrecer/aceptar. De tal modo, se está en presencia de un caso de codeincuencia necesaria; es decir que, para que uno de los sujetos cometa su conducta típica, el otro debe de haber cumplido previamente la propia.

Ahora bien, si el funcionario no se limita a recibir o aceptar, que son los verbos típicos del cohecho, sino que ha solicitado, requerido, impuesto o procurado el ofrecimiento o la promesa, la acción sale de la figura del “Cohecho” para ingresar en la de las “Exacciones Ilegales”⁵, que se configura cuando el funcionario público, abusando de su cargo, solicitare, exigiere, o hiciere pagar o entregar indebidamente, por sí o por interpuesta persona, una contribución, un derecho o una dádiva o cobrase mayores derechos que los que corresponden.

Por su parte, la “omisión de deberes del oficio” se configura cuando el funcionario público omite, rehúsa hacer o retarda algún acto propio de su oficio. El funcionario omite el acto si debiendo realizarlo de oficio, no lo hace. Rehúsa hacer el acto si correspondiendo que lo realice a petición de parte interesada o por orden de autoridad competente no lo realiza. Retarda el acto, cuando debiendo realizarlo de oficio o a petición de parte o por orden de autoridad, lo difiere para después de la oportunidad legal. La consumación se opera tan pronto cuando el funcionario, debiendo realizar el acto, incurra en cualquiera de los verbos típicos señalados.

El “abuso de autoridad e incumplimiento de los deberes de funcionario público”, es una fórmula que prevé tres acciones típicas diferentes, las dos primeras, son actividades: a) el funcionario público dictare resoluciones u órdenes contrarias a la Constitución, o leyes nacionales o provinciales;

⁴ SARAVIA TOLEDO, Rogelio y VILLADA, José Luís. “Curso de Derecho Penal – Parte Especial”. Virtudes Editorial Universitaria. Buenos Aires. Año 2003.

⁵ CREUS, Carlos. “Delitos contra la Administración Pública”. Editorial Astrea. Buenos Aires. Año 1981.

b) cuando ejecutare órdenes contrarias a dichas disposiciones, y la restante es una omisión: c) cuando no ejecute las leyes cuyo cumplimiento le incumbe⁶

Por último, una breve comentario sobre las “negociaciones incompatibles con el ejercicio de funciones públicas” que se produce cuando el funcionario público hace intervenir en los contratos y operaciones un interés propio y particular, no obstante lo cual Creus entiende que “tanto se da cuando el interés particular que inserta en el negocio pertenece a su propia esfera como cuando pertenece a la esfera de un tercero: basta que asuma un interés de parte”⁷.

Es decir, se produce una segmentación del funcionario, que en el mismo contrato u operación participa como representante del Estado y como interesado particular, siendo de suyo que el contrato u operación deben pertenecer a la competencia funcional del agente.

Si bien en mérito a la brevedad expositiva se torna imposible detenernos en cada uno de los expedientes, en cada uno de los posibles actos de corrupción, si se puede reseñar algunos expedientes en que se investigaron casos que aparecen como emblemáticos (por su reiteración o por el personal involucrado), como ser la posible asignación irregular de Planes Sociales (Plan Jefes y Jefas de Hogar): asignaciones a personas que no cumplían los requisitos, cobros realizados por personas distintas de quienes habían resultado beneficiarios, planes adjudicados a familiares de funcionarios, asignaciones a beneficiarios que nunca supieron que sus postulaciones fueron aceptadas, entre otras.

El Fiscal Guillermo Marijuan, quien estuvo a cargo de las investigaciones de hechos similares en diversos municipios de la Provincia de Buenos Aires –entre los que estaba el de Marcos Paz- manifestó que: “El Plan Jefes y Jefas nació dejando en poder de las intendencias y con ello de los punteros políticos la posibilidad de inscribir a los postulantes”⁸.

También tenemos la investigación de maniobras ejecutadas por inspectores y pseudo inspectores de tránsito. En este sentido, se habría conformado un grupo de trabajo integrado por estos inspectores y particulares – punteros políticos – que actuando presuntamente con el aval de autoridades gubernamentales, confeccionaron actas de infracción, cobrado las multas e incluso se secuestraron automóviles que depositaban en un predio perteneciente al Municipio. Se detectó que los montos de las multas variaban a pesar de tratarse de iguales infracciones, que muchas de ellas no fueron cometidas, de otras no se rendía cuenta a la Tesorería del Municipio y finalmente el Municipio tampoco rendía cuenta al Gobierno Provincial tal cual lo dispone la Ley Provincial Número 11.430 (B.O. 23/06/03).

⁶ DONNA, Edgardo Alberto. Ob. Cit. Pág. 163.

⁷ CREUS, Carlos. “Delitos contra la Administración Pública”. Pág. 371. Editorial Astrea. Buenos Aires. Año 1981.

⁸ Declaraciones publicadas en el diario La Nación de fecha 28 de Diciembre de 2003.

Otras investigaciones que involucraban a altos funcionarios que habrían solicitado al gobierno provincial una serie de productos tales como víveres, mercaderías, materiales para la construcción, medicamentos, entre otros y los mismos habrían sido desviados hacia el hogar de dicho funcionario y no habrían llegado al Municipio.

Además otras investigaciones expresivas abordan la situación de personal contratado que no prestaban ninguna función en la administración municipal, lo que comúnmente se conoce como “ñoquis”, pues solo transitaban por el Municipio a efectos de retirar su sueldo, sin cumplir con prestación alguna. Si bien en la investigación no se hace referencia alguna, no se debe dejar de observar que estas situaciones muchas veces se pueden dar a fin de pagar favores políticos o favores personales.

Varias consideraciones. La alta proporción de posibles actos de corrupción investigados bajo la denominación de “defraudación y otras estafas” como de “peculado” constituye en evidencia de la relación directa entre corrupción y pérdida económica para el organismo público. Y si bien no se ha podido acceder a datos relativos al quantum de la pérdida a fin de poder compararlo con el presupuesto municipal, ello no invalida la relación arriba señalada.

Con los datos relevados podría darse respuesta al principal interrogante de saber que actos de corrupción investiga la OAMP, no obstante, la investigación de otros diecinueve hechos que no quedan comprendidos como actos de corrupción ameritan una serie de referencias. Entre ellos, aparecen once casos que podrían configurar delitos, ocho faltas administrativas y un problema entre vecinos que no involucra a personal de la administración municipal.

Tal situación podría ser atribuida, como se expresara oportunamente, a la ausencia de un Reglamento Interno o de un Plan de Acción que establezca qué se entiende por corrupción, de manera que esta carencia puede conducir a la Oficina a realizar investigaciones de actos que no sean estrictamente de posible corrupción. Con igual razonamiento, podríamos afirmar que el personal de la administración municipal podría desconocer que actos podrían ser estrictamente de corrupción.

Se puede inferir que cuanto más nuevo es el tema de tratamiento o de abordaje por la estructura pública, mayor es el grado de confusión respecto a los temas que se incluyen en sus competencias. Esta proposición, que puede ser considerada como una debilidad organizacional, puede solucionarse aplicando estrictamente, como se ha señalado, las descripciones de actos de corrupción incluido en la CICC y congruentes con las tipificaciones del CP.

Más allá de que lo reseñado sea factible, también es dable sostener que el fenómeno de la corrupción es de una amplitud tal que resulta insuficiente solo una conceptualización jurídica normativa para englobarlo.

Atento el importante número de hechos investigados que escapa a los límites del concepto utilizado, se puede colegir que existe en la sociedad – incluidos los mismos funcionarios públicos – creencias, ideas, percepciones, opiniones acerca de la corrupción que exceden el campo jurídico normativo y que lleva a considerar como actos corruptos a hechos no tipificados como tales o que incluso ni siquiera constituyen faltas administrativas.

A la par de la corrupción relacionada con el área gubernamental de Marcos Paz, es decir, el espacio de toma de decisiones y gestión del Municipio incluida su estructura administrativa aparece la relación entre administración, política y corrupción. No está demás recordar que las investigaciones más importantes llevadas a cabo por la OAMP son justamente las que tienen por objeto esta relación.

La crisis de los partidos, vaciados de contenido doctrinario e ideológicos, convertidos únicamente en maquinarias electorales, ha producido un cambio motivacional en sus integrantes, así, los militantes, cuadros y dirigentes han dado paso a los llamados “políticos de negocios”, sustituyéndose los afiliados al partido por afinidades ideológicas – programáticas por este grupo que ve a la política como un negocio como cualquier otro⁹.

Ahora bien, generalmente, los estudios destinados a echar luz sobre esta relación entre política y corrupción hacen hincapié en la necesidad de los partidos políticos de obtener financiación para las elecciones. Sin embargo, y tal como surge de la investigación, esta relación entre política y corrupción se patentiza también en los intercambios entre administración y política tendientes al sostenimiento de la estructura partidaria del partido gobernante. Hay una correspondencia directa entre los delitos cometidos y la utilización de los beneficios que de ellos se obtienen y su aplicación a objetivos políticos partidarios.

Casos de corrupción relacionados con fondos del erario público utilizados para el sostenimiento de estructuras y cuadros políticos no hace más que deslegitimar a los partidos políticos a los ojos de la sociedad. Frente a ella, los partidos se han ido convirtiendo en instituciones poco representativas, percibidas como favorecedoras de intereses corporativos y personales más que interesadas en el bienestar general.

Coincidentemente con esta información obtenida en la OAMP, de la información suministrada por la OAM, surge que los posibles actos de corrupción que mayormente se han investigado son: la defraudación y otras estafas, las exacciones ilegales y el cohecho. También la OAN tiene en la defraudación contra el Estado, uno de los principales delitos investigados.

⁹ DELLA PORTA, Donatella. “Los actores de la corrupción: políticos de negocios en Italia”. Pág web www.unisco.org/issj/rics149 consultada el día 20 de septiembre de 2004.

El conocimiento de los posibles actos corruptos más frecuentes y del ámbito gubernamental donde aparecen, constituyen un paso fundamental en la toma de medidas tendientes a la prevención de los mismos.

Por otra parte, al existir las coincidencias descritas, aparece una plataforma común que permitiría, en general, un trabajo conjunto entre los distintos niveles o jurisdicciones gubernamentales, y, en particular, una colaboración más estrecha entre las diversas Oficinas Anticorrupción.

3.- INICIO DE LOS EXPEDIENTES DE INVESTIGACIÓN

El Cuadro N° 3 permite observar cuales han sido las modalidades de inicio de los expedientes de investigación de la OAMP.

Cuadro N° 3

MODALIDAD DE INICIO	CANTIDAD	PORCENTAJE
Oficio	10	28,50%
Denuncia Agente Municipal	10	28,50%
Denuncia Particular	15	43%

Fuente: Oficina Anticorrupción de Marcos Paz. Elaboración Propia.

Este 28,50 % de expedientes de investigación que han tenido su origen en el proceder de oficio de la Oficina Anticorrupción, permiten sostener que la decisión política de luchar contra la corrupción se ha materializado no solo con la creación de la Oficina – que se convierte en el punto focal de la cruzada anticorrupción – sino también en el otorgamiento al Coordinador de la posibilidad de iniciar de oficio las investigaciones.

En este sentido, Klitgaard sostiene que los gobiernos deberían intentar, rápidamente, identificar a unos cuantos funcionarios gubernamentales que aceptan sobornos y a unos cuantos sobornadores¹⁰, de forma tal de consolidar a agencias del tipo que analizamos, pues las mismas generalmente están sujetas a presiones externas e internas que ponen en riesgo su propia supervivencia.

Por otra parte, otro 28,50 %, se han originado en denuncias – escritas - efectuadas por los propios agentes de la administración pública municipal y el 43 % restante tuvieron su comienzo en denuncias de particulares.

¹⁰ KLITGAARD, Robert. “La corrupción y la promoción de la ética en el servicio público” en la página web: www.usembassy.state.gov/colombia/wwwhcorr.html consultada el 30 sep 04.

Respecto a las denuncias formuladas por el mismo personal de la administración, es interesante señalar que a nivel nacional y según surge de los últimos informes anuales que brinda la OAN, los denunciados de hechos de corrupción frecuentemente son personas que tienen una vinculación laboral o al menos comercial (proveedores) con la administración pública nacional¹¹.

Esto implica una oportunidad que debe ser aprovechada por toda gestión gubernamental de profundizar los canales de información y diálogo, mejorar los incentivos para denunciar y generar instrumentos de resguardo a quienes denuncien, pues contar con el apoyo e involucramiento del personal es la mayor posibilidad de identificar los factores de riesgo que pueden facilitar la corrupción.

Asimismo, la alta proporción de denuncias de particulares resalta el acierto del Municipio de Marcos Paz al haber concedido a los vecinos tal posibilidad. Esta es una decisión que está encaminada a contribuir al establecimiento de espacios de auténtica participación comunitaria. De esta forma se apostó a la búsqueda de una armónica interacción entre los funcionarios municipales y la ciudadanía en la lucha contra estas conductas socialmente polucionantes.

Sin duda que esta decisión repercute hacia el interior de la sociedad civil, pues se va plasmando una cultura de la corresponsabilidad ciudadana.

Y en esta línea de razonamiento, la sociedad civil se vislumbra como una opción más confiable para que llegue un cambio efectivo en la gestión, pues no carga con los vicios de las organizaciones corruptas¹² y son una excelente fuente de información acerca de los modos, mecanismos y lugares donde la corrupción actúa.

No obstante, la oferta institucional de la Oficina pone el acento en procedimientos e instrumentos en lo que respecta a la parte correctiva y punitiva de esta lucha, toda vez que la participación de la ciudadanía está fundamentalmente circunscripta a la denuncia de un hecho ya acaecido.

A esta participación deberían sumarse herramientas participativas dirigidas a prevenir hechos corruptos. Téngase en cuenta que las denuncias se realizan frente a hechos que siendo o no de corrupción ya han acaecido, es decir los hechos negativos ya se han producido, y en definitiva, la corrupción estará siempre latente, corriendo siempre detrás de ella. De allí, la importancia de generar e implantar mecanismos preventivos.

Por ello resulta importante la ampliación de las potestades ciudadanas, pues es necesario no restringir el rol del ciudadano solamente al de denunciante, pues una efectiva participación debe también contemplar la intervención en la formulación, planeamiento, ejecución, seguimiento y

¹¹ Informe Anual de Gestión de la Oficina Anticorrupción Nacional. Enero – Diciembre de 2006.

¹² ZACARÍA, Héctor. “La corrupción desde una mirada institucionalista”. Revista Probidad, número 23, de junio de 2003.

evaluación de políticas de transparencia, así como en el control y vigilancia de la gestión de lo público.

Son estos aspectos los que permitirían dar un salto cualitativo desde la mera denuncia a la necesaria prevención.

4.- PERSONAL INVOLUCRADO EN EL PRESUNTO HECHO IRREGULAR

Los Cuadros 4 y 5 se refieren al particular. En el primero de ellos se destaca que en el 49 % de los casos no se trata de un acto aislado que involucra solamente a un representante público. Por el contrario se implica a toda una red de personas o grupos – de adentro y de afuera de la administración municipal - que convergen para cometer el acto disvalioso.

Cuadro N° 4:

PERSONAS INVOLUCRADAS	EXPEDIENTES	PORCENTAJE
Personal Pol - PP - PT - Particulares	2	6%
Personal Pol – PP - PT	4	11%
Personal Pol - PP - Particulares	3	9%
Personal Político - Particulares	7	20%
Planta Permanente - Particulares	1	3%

FUENTE: Oficina Anticorrupción de Marcos Paz. Elaboración propia.

El Cuadro N° 5 exhibe los posibles actos irregulares en los que sólo ha intervenido una de las categorías del personal de la administración municipal (40 %) ¹³, pero cabe aclarar que si bien la categoría de personal es una sola, esto no implica que sea un solo integrante de dicha categoría el que interviene en la ejecución del hecho ¹⁴.

Cuadro N° 5:

PERSONAS INVOLUCRADAS	EXPEDIENTES	PORCENTAJES
Personal Político	6	17%
Planta Permanente	6	17%
Planta Transitoria	2	6%

FUENTE: Oficina Anticorrupción de Marcos Paz. Elaboración propia.

En este sentido cuando se habla de red, no solo se hace referencia a estructuras clandestinas en las que han participado diversos sectores de la administración municipal: políticos,

¹³ El 1 % restante se trataba de casos que solo involucraba a particulares.

¹⁴ De los 6 expedientes que involucran a la Planta Política, en 3 de ellos han intervenido 2 o más miembros de dicha categoría; de los 6 expedientes en que sólo ha participado la Planta Permanente, en todos ellos han intervenido 2 o más miembros de la categoría.

planta permanente o transitoria y particulares, sino que también se hace referencia a un accionar estable y organizado en las transacciones irregulares.

Por otra parte, también es fundamental resaltar la interrelación entre el sector público y el sector privado, toda vez que por lo general se piensa en “corrupción” como un accionar circunscripto a los agentes públicos. En este sentido, difícilmente pueda darse una “corrupción” del sector público de la que sea aséptico el sector privado.

Pero, así como se formulan estas afirmaciones, también se debe resaltar que no es toda la administración municipal la que se encuentra captada y absorbida por la corrupción. Existen ámbitos más vulnerables donde se han observado que es más propicio que broten y proliferen los actos de corrupción. El área que genéricamente se puede denominar de Acción Social (aquí aparecen los problemas con la asignación de planes sociales, de entrega de viviendas sociales y con el reparto de bienes para familias cadenciadas) y al área relacionada con los inspectores, habilitaciones y otorgamiento de credenciales de conducir traslucen una mayor debilidad y permeabilidad a estas prácticas.

Lo relevante de ello es que los problemas en el área de Acción Social se han reiterado en ambas gestiones, es decir, la que implementó a la OAMP y la anterior.

Es real que existen diversos factores que coadyuvan a la producción de actos corruptos, como pueden ser los personales: deshonestidad personal, ambición, necesidad económica, entre otros, por ello es correcto que se reemplace o incluso se prescindan de algún agente a fin de transparentar la gestión. Pero solamente ello ¿sirve para desmontar las redes de relaciones que facilitan la reproducción de acciones corruptas? ¿Sirve o funciona de modo efectivo para prevenir la realización de actividades delictivas?

Las respuestas a estos interrogantes son dos rotundos “no”. Se puede cambiar o trasladar al personal e incluso prescindir de ellos, pero nada asegura que el nuevo personal no incurra en esas conductas disvaliosas, porque si bien las motivaciones personales pueden ser las movilizadoras para la comisión de un acto corrupto, son los factores propios de la organización como jefes corruptos, compañeros corruptos, cultura organizacional generalizada de corrupción, imposibilidad de que los controles detecten los casos, bajo nivel de sanción (impunidad) o factores externos como la presión externa a través del ofrecimiento de coimas, del monto de los sobornos, entre otros¹⁵, las que con mayor fuerza van a propender a que se tomen esas clases de decisiones.

¹⁵ MORENO OCAMPO, Luis. “En defensa propia: como salir de la corrupción”. Pág. 117/118. Buenos Aires. Ed. Sudamericana. Año 1993.

IV CONCLUSIONES

Si bien se han formulado apreciaciones en cada uno de los títulos con que cuenta este trabajo, a la luz de los datos e información recabada en el trabajo de campo, a modo de corolario se puede afirmar que la lucha contra la corrupción exige recurrir a distintas herramientas de prevención e investigación. Aplicar medidas y disposiciones aisladas contra la corrupción afectando o incidiendo solo parcialmente sobre algunas de sus causas, sin tomar en consideración el esquema estructural corrupto puede conseguir un éxito prácticamente nulo. Una lucha efectiva forzosamente implica reformas estructurales profundas, importantes y globales y en ella cumple un rol fundamental, como se reiterado, la participación de la comunidad.

En este sentido, Rose – Ackerman, luego de analizar las agencias de Hong Kong y Singapur sostiene que las Oficinas Anticorrupción deben ser un elemento componente de una estrategia más amplia y abarcativa de otras herramientas de transparencia, debiendo evitarse que las mismas sean utilizadas para fines políticos¹⁶. Igualmente, se ha sostenido que las Oficinas Anticorrupción han tenido éxito en algunos selectos casos (Hong Kong), pero en muchos otros no han dado los réditos esperados pues es difícil esperar impactos positivos en ambientes donde la corrupción es sistémica, en cambio, las chances se acrecientan cuando la corrupción es baja, por lo cual siempre son necesarias reformas complementarias, pues estas agencias no pueden tener éxito aisladamente¹⁷.

Por otra parte, si bien existen variadas herramientas de transparencias con formatos concretos, la adaptación y armonización de las mismas a las condiciones económicas, sociales, políticas y administrativos de los distintos niveles gubernamentales es lo que hará posible la utilización de las mismas como medio idóneo para disminuir la presencia de la corrupción.

Muchos instrumentos, audiencias públicas, presupuesto participativo, pactos de integridad, acceso a la información, elaboración participada de normas, declaraciones juradas e incluso las Oficinas Anticorrupción pueden utilizarse tanto a nivel nacional como provincial y con mayor certidumbre a nivel municipal, ámbito donde tienen una mayor posibilidad de lograr su cometido a raíz de la cercanía entre ciudadano y gobierno.

A estos instrumentos se pueden sumar algunos ajustes institucionales en el ámbito gubernamental, así: mejorar el proceso de selección para el personal de la administración pública, aumentar la capacitación de los mismos, mejor incentivos para esos trabajadores, promulgación de

¹⁶ ROSE – ACKERMAN, Susan. “*La corrupción y los gobiernos. Causas, consecuencias y reforma*”. Editorial Siglo XXI. Madrid. Año 2001. Págs 221/222.

¹⁷ KAUFFMAN, Daniel. “Anticorrupción dentro de una perspectiva más amplia de desarrollo y gobernabilidad”. Consultado en www.oas.org/juridica/spanish/seguimient.corr.htm el 30 de septiembre de 2004.

Códigos de Ética, publicidad de las declaraciones juradas, entre otras, serían conducentes a fin de minimizar la presencia de estructuras y acciones corruptas.

Y tal como surge del presente trabajo, habría que poner especial énfasis en áreas como la de acción social, concesión de licencias, inspectores de tránsito, a las que pueden agregarse las áreas de compras, de contratación gubernamental, entre otras sensibles y vulnerables. Lo que se busca con todas estas medidas es no solo detectar a personas corruptas, sino la de detectar y desarticular los sistemas que ostentando el poder decisorio son corruptos.

Si bien hay un consenso general sobre la idea de que la corrupción produce un impacto altamente negativo sobre el sistema democrático mismo, este consenso no se traslada sobre cuales serían los medios más idóneos para combatirla.

Ello es así, puesto que se está en presencia de un fenómeno que ha pervivido a través de los años y que tiene una doble particularidad: su mutabilidad, pues puede ir adoptando distintas formas, y su adaptabilidad pues se adecua a los nuevos contextos y espacios organizacionales, variando sus áreas de nidificación.

Pero estas conductas disvaliosas solo pueden propagarse a la sombra de instituciones débiles, que a lo largo de los años han ido creando los mecanismos y reglas de funcionamiento que aseguran la propagación y reproducción de estas prácticas polucionantes.

Es el fortalecimiento de estas instituciones lo que permitirá minimizar la discrecionalidad en el ejercicio del poder y fijar reglas de conducta estrictas, respetuosas de las leyes.

Como se ha asentado, la eliminación total de la corrupción no es un objetivo posible, pero si se puede comenzar a dar pasos para limitar su alcance y reducir los daños que produce.

No existe o al menos no se posee evidencia sólida de que la corrupción sea determinada culturalmente y no existe un legado histórico determinista que los países no puedan trascender, por lo que consideramos que la lucha contra la corrupción no solo es posible, sino, fundamentalmente, imprescindible para lograr estabilidad política, fortaleza institucional y desarrollo sustentable.