

Órganos de control en el marco de la relación entre el gobierno federal y las provincias.

Por Manuel Garrido (Director de Investigaciones de la Oficina Anticorrupción)

Una encuesta reciente (Gallup en La Nación del 6/8) exhibió lo que el altísimo porcentaje de abstención, voto en blanco y anulado mostró en octubre de 2001 y lo que las manifestaciones callejeras hicieron en diciembre del mismo año: que la confianza de los ciudadanos en las instituciones políticas, legislativas y judiciales se acerca, cada vez más, a cero. Esta crisis pone en cuestión el fundamento de toda institución de gobierno, su legitimidad, la creencia en que sus mandatos son obligatorios. Y esto, a su vez, tiende a borrar el límite que diferencia a una sociedad de ciudadanos, unificada bajo una misma ley, y un conglomerado de personas en cuyo seno el destino es imprevisible.

La cuestión de la transparencia, es decir, también, la cuestión del control, es un asunto de ineludible resolución para la recomposición de la relación entre sociedad y estado. Se trata de construir la confianza en que las decisiones estatales se toman según las mismas normas bajo las que los ciudadanos viven y que, de lo contrario, el hecho será detectado y sancionado.

Desde el punto de vista y a partir de la experiencia del organismo que integro, la Oficina Anticorrupción, el intento de dar una respuesta a esta pregunta tiene una diversidad de respuestas parciales. El patrón común que recorta a estas respuestas es, en este caso, el de la función que cumple la Oficina: el control de las

áreas y procesos de la Administración Pública Nacional en los términos de la Convención Interamericana contra la Corrupción.

La Convención es el instrumento mediante el cual los estados americanos se comprometieron a legislar y actuar respecto de hechos de corrupción y a establecer políticas de transparencia. En nuestro país, la ley 24.759 –que ratifica la CICC- incorporó estos parámetros. Tanto los delitos previstos –que, en general, ya lo estaban por nuestro código penal- como las medidas de transparencia –referidas a diversos temas, entre los que se destacan los referidos a compras públicas y al control público de la evolución patrimonial de los funcionarios y de su imparcialidad- no sólo comprometen al Estado Nacional, sino, a través suyo, a las provincias, y a través de éstas, a los municipios y no con igual publicidad de acceso.

Los hechos de corrupción previstos como delitos de funcionario público son perseguitables en todos los niveles de gobierno, y según de cuál se trate, le competirá a la justicia federal o a las provinciales, y a los respectivos ministerios públicos, su efectiva persecución.

La adopción de medidas preventivas, por su parte, comprometen al establecimiento de mecanismos de control, publicidad y acceso ciudadano en todos los niveles de gobierno. En particular merece destacarse el énfasis puesto por la convención en los mecanismos de registro y acceso público de declaraciones juradas patrimoniales de los funcionarios públicos. Esto ha sido desigualmente realizado por los diversos poderes del estado nacional –siendo el Poder Ejecutivo el único que posee un sistema en pleno funcionamiento- y cumplido en casos aislados por las provincias y municipios.

El incumplimiento de cualquiera de estos compromisos en cualquiera de los niveles de gobierno significa una ruptura de compromisos internacionales determinantes de la integración de nuestro país en el mundo.

Por el contrario, la creación y el fortalecimiento de organismos y políticas tendientes al cumplimiento en todos los niveles de gobierno implica una clara señal de confiabilidad a nivel internacional.

La legislación nacional relativa a la relación entre la nación y las provincias –de la cual la ley de coparticipación es un eje- podría contribuir enormemente al cumplimiento de tales parámetros, promoviendo su realización y condicionando mejoras presupuestarias a la adecuación de las legislaciones locales, las justicias provinciales y de la gestión de los gobiernos a estas normas.

El hecho de que en el caso de la coparticipación se trate de una ley-convenio que involucra a la Nación y a las Provincias, sería un instrumento sumamente idóneo para comprometer a todos los niveles de gobierno a ejecutar las medidas obligadas por la Convención.

Sin embargo, no se trata solamente de reproducir a nivel nacional, provincial y municipal un conjunto de medidas. También se trata de potenciarlas teniendo en cuenta los puntos en los cuales cada nivel se articula con el otro.

La pregunta por la centralización o la descentralización de estas funciones está determinada por aquello que es objeto de su control.

En esos términos, el carácter federal de nuestra organización nacional, y el carácter descentralizado de los municipios ya demarca legalmente un ámbito. Sin embargo, la experiencia

acumulada por la OA muestra que la relación inmediata con aquello que es objeto de control, así como la comunicación fluida entre instancias de control cuando este es mediato, son variables fundamentales para el éxito en el ejercicio de estas funciones.

En primer lugar, es necesario distinguir entre una diversidad de políticas que, de un modo u otro, vinculan a la Nación con los otros niveles de gobierno.

Por una parte, existen diversas políticas de carácter nacional que se ejecutan en todo el territorio de la nación. Señalaremos algunas de ellas, y los organismos o agencias que las llevan adelante, como ejemplos:

- defensa: FF.AA.
- inteligencia: SIDE
- seguridad de fronteras y de vías hídricas: Gendarmería Nacional, Prefectura Nacional
- investigación y persecución de delitos considerados “federales”: Policía Federal
- administración fiscal de impuestos nacionales: DGI-Afip
- administración aduanera: Dirección de Aduanas- Afip
- sistema nacional de jubilaciones y pensiones: Anses
- cobertura de salud de jubilados y pensionados: INSSJP (PAMI)

Estos organismos forman parte del “ambiente de control” de los organismos de control de la APN instituidos por la ley 24.156 (Agn, Sigen y unidades de auditoría interna), como así también de la OA, según las funciones previstas en la CICC, la ley 25.233, y los

decretos 102/99 y 1162/00, y del control político del Congreso Nacional y sus diversas comisiones especializadas.

¿Cuáles son las principales características, positivas y negativas, de este esquema de controles?

Entre las características positivas debe señalarse, en primer lugar, que los diversos modos en que cada instancia de control se relaciona con los organismos y procesos de la APN genera insumos para los demás. Una mirada atenta desde cada instancia hacia los productos de las otras le permite optimizar su capacidad de control. Esta clase de sinergia se ha producido en muchas oportunidades y sus resultados son altamente positivos. Informes de los organismos de control han originado investigaciones de casos de corrupción que ya tienen estado judicial, a la vez que hallazgos realizados por la Oficina han determinado dictámenes de los organismos de auditoría que aclararon puntos oscuros o ambiguos de la administración. Por otra parte, ciertas políticas de transparencia se han enriquecido y acelerado gracias al intercambio con comisiones parlamentarias, como es el caso del proyecto de ley de acceso a la información elaborado por la OA y consensuado con la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Diputados.

Sin embargo, todas estas instancias de control nos debemos la constitución de mecanismos formales y permanentes de intercambio y procesamiento de la información, que hagan de estas oportunidades de potenciación de capacidades un sistema estable.

Otra cuestión que merece ser tenida en cuenta es la del ejercicio de las funciones de control en una situación de dispersión geográfica.

En efecto, como se señaló, las políticas mencionadas son políticas nacionales con ejecución en todo el territorio, a través de unidades, delegaciones o sucursales de los organismos que tienen sede en

Buenos Aires. La posibilidad de ejercer controles sobre estas representaciones se ve disminuida por las limitaciones de recursos y capacidad operativa en todo el territorio.

En el caso de la Oficina, esta limitación es muy importante. Si bien los hechos de corrupción ocurridos en las representaciones regionales de los organismos mencionados forman parte de su ámbito de competencia, la posibilidad de ejercerla plenamente se ve restringida por la falta de recursos económicos y humanos. Así, en el caso de las investigaciones de casos de corrupción. Mientras que las investigaciones sobre hechos ocurridos a nivel central cuenta con todas las posibilidades de análisis documental, citación de testigos, inspecciones en el lugar, etc., las que versan sobre hechos ocurridos a nivel regional se ven limitadas al análisis de documentación que se obtenga a través del nivel central. Al mismo tiempo, cuando las investigaciones concluyen en una denuncia judicial, si se trata de un hecho ocurrido a nivel central, es posible realizar un seguimiento e inclusive que la Oficina se presente como parte querellante, no así cuando la denuncia debe ser remitida a los tribunales federales de las provincias.

Esta limitación seguramente puede ser trasladada –aunque de modo ponderado- a la SIGEN y a la AGN, ya que, si bien cuentan con mayores recursos financieros y humanos, la precaria situación presupuestaria de todo el Estado Nacional hace que las comisiones para auditar en los diversos puntos del país impliquen un nivel de erogaciones que debe ser considerado y dosificado.

Por otra parte, existen otras políticas en las que se toman decisiones de asignación de recursos a nivel nacional, pero cuya ejecución se realiza a nivel provincial, municipal o a cargo de organizaciones locales de la sociedad civil.

Estos son los casos, entre otros, de los Aportes del Tesoro Nacional y de algunos de los programas sociales alimentarios y de empleo actualmente en curso. Entre estos ejemplos debe distinguirse el primero, en el que los fondos asignados por la Nación se integran al presupuesto provincial, y los otros, en donde esto no ocurre.

En cuanto a los subsidios que la nación otorga, la provincia incorpora a su presupuesto y es ejecutado por ésta, por el municipio o por una organización de la sociedad civil, deben discriminarse dos clases de problemas. Por un lado, los relativos a la regularidad de las decisiones de asignación. Desde el punto de vista del control, este nivel de decisión es homogéneo con el resto de las áreas y procesos de la APN. El control de la ejecución, por su parte, corresponde a los organismos correspondientes de las provincias. Sin embargo, esta Oficina, así como diversos jueces locales, han detectado irregularidades en ambos niveles, nacional y provincial. Esto significa: irregularidades en la asignación de fondos e irregularidades en su ejecución, respectivamente. Estas detecciones significan de por sí un avance en el control, sin embargo, es necesario conectarlos, hacer de los diversos niveles de información una fuente de información y corrección de desvíos para el otro. Visto desde el punto de vista de la APN, por ejemplo, el contar con información acerca de los niveles de ejecución local le permitiría establecer mecanismos de premios y castigos para nuevas asignaciones.

Por otra parte, están las políticas nacionales que son ejecutadas por los gobiernos provinciales o municipales, o por organizaciones de la sociedad civil, pero en donde los fondos no pierden el carácter de “nacionales”. La primera dificultad que debe señalarse es análoga a la ya planteada para las políticas nacionales ejecutadas por

representaciones locales, es decir, la cuestión operativa del control en todo el territorio. A esto debe agregarse otra cuestión, más bien de índole institucional, que, al menos desde el punto de vista de esta Oficina, la ambigüedad respecto a la posibilidad de incluir en su ámbito de competencia los actos realizados por funcionarios ajenos a la APN (provinciales o municipales).

Vale destacarse en este rubro la experiencia que viene desarrollando la SIGEN con la Red Federal de Control Público, junto con las Unidades de Auditoría de los ministerios de Trabajo y de Desarrollo Social y las instancias provinciales y municipales. Esta red, por los resultados que ya ha comenzado a mostrar, potenció las capacidades de control y optimizó los recursos, a la vez que realizó hallazgos relevantes para corregir desvíos que, de otro modo, quizá hubieran permanecido en la oscuridad discrecional de la administración.

Por último, existe una gran cantidad de políticas y de decisiones administrativas estrictamente provinciales que presentan analogías con políticas nacionales, y en las que las cuestiones de control son similares. Desde las compras y contrataciones corrientes hasta los subsidios con fines sociales son escenarios en los que las experiencias a nivel nacional y a nivel provincial –y en una serie de casos, a nivel municipal- tanto las políticas de prevención que se pueden diseñar como los tipos de irregularidades que ocurren son similares. Frente a estas últimas, es frecuente que lleguen a la Oficina denuncias de posibles hechos de corrupción ocurridos en las administraciones provinciales y municipales, respecto de los cuales este organismo no tiene competencia alguna. En esos casos, se remiten las denuncias a los tribunales provinciales competentes, o bien, y estos casos suelen ser más fructíferos, a los

organismos anticorrupción de nivel provincial o municipal. En efecto, desde el año 2000 en adelante, diversos municipios y provincias han creado o fortalecido organismos de este tipo: Córdoba, Tucumán, Entre Ríos, Lomas de Zamora, Avellaneda, Morón. La existencia de esta clase de oficinas es un paso importante para la circulación de información y para compartir experiencias que permitan diseñar políticas preventivas. Han existido diversos contactos entre la OA y estos órganos, se han compartido experiencias de capacitación. Sin embargo, aún restan nuevos esfuerzos para hacer de las trayectorias realizadas hasta ahora un patrimonio común de conocimiento que permita avanzar tanto en políticas de transparencia como en una mayor detección de irregularidades.

Más aún, es necesario promover, en todo el territorio y en todos los niveles, la adopción de normas y de políticas consistentes con la CICC.

En conclusión, existen diversos tipos de políticas que vinculan a los distintos niveles de gobierno. A cada uno corresponden configuraciones específicas de instancias de control, que incluyen controles financieros, de legalidad y políticos, en los distintos niveles de gobierno.

El nivel de cumplimiento de las funciones de control ha sido heterogéneo en el tiempo y también según los lugares, aunque es indudable que, al menos a nivel nacional, estas funciones se han ejercido como para detectar nichos de ineficiencia, de discrecionalidad y de corrupción importantes.

La demanda de transparencia y la necesidad de restablecer los lazos de confianza entre los ciudadanos y el Estado requiere de mucho más que ese nivel de cumplimiento. Requiere, entre otras

cosas, de una optimización de estas funciones. Para hacerlo es necesario superar los obstáculos señalados. Algunos de los pasos pendientes son:

- Promoción del cumplimiento de la Convención a través de convenios nacionales para la implementación de políticas de prevención y persecución de hechos de corrupción.
- Establecimiento de mecanismos permanentes de intercambio de información y experiencias entre órganos de control (órganos de auditoría nacionales y provinciales, oficinas anticorrupción de la nación, provincias y municipios).
- Diseminación y fortalecimiento de los organismos anticorrupción. Fortalecimiento en términos de recursos y de autonomía de órganos especializados, y su reproducción en provincias y municipios.
- Coordinación entre organismos anticorrupción.
- Mayor circulación de información entre los niveles locales, provinciales y nacionales a fin de corregir desvíos en la ejecución local de fondos nacionales.
- Establecimiento de vías de comunicación eficaces para la detección de irregularidades.
- Sistema de premios y castigos en el otorgamiento de fondos nacionales de ejecución local.