

Estrategias anticorrupción en el sector público nacional, Argentina (Periodo 1999-2019)¹

Anti-corruption strategies in the national public sector, Argentina (Period 1999-2019)

Bruno Ariel Rezzoagli²
brezzoagli@hotmail.com

Edgar Reyes Junior³
prof.edreyes@gmail.com

Valentina Miciullo⁴
vale.miciullo@gmail.com

Recepcionado: 18 de junio 2021.

Aceptado: 19 de noviembre 2021.

Resumen

El presente trabajo tiene por objeto examinar las estrategias anticorrupción adoptadas en el sector público de Argentina entre 1999 y 2019, a partir de las categorías teóricas “prevención”, “control”, “investigación” y “responsabilidad”. Se realiza una investigación cualitativa, descriptiva y explicativa, en la que se analizan los informes de gestión de la Oficina Anticorrupción de la Nación a fin de verificar la presencia de las citadas categorías en las acciones implementadas por aquella, y comprender por qué algunas estrategias tienen un mayor grado de desarrollo que otras, en

1 Proyecto CAI+D 2016 “La institucionalización del combate a la corrupción en la República Argentina” (FCE, UNL).

2 Doctor por la Universidad de Salamanca (España). Director de la Maestría en Administración Pública. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional del Litoral.

3 Doctor en Administración por la Universidad de Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). Profesor de la Universidad de Brasilia (PPGA- UnB).

4 Cientibecaria FCE-UNL. Proyecto CAI+D 2016.

cuanto a multiplicidad de acciones. De allí la relevancia de esta investigación respecto a la puesta en práctica por parte de la agencia de los distintos cursos de acción previamente definidos. Este estudio concluye que, más allá de sus múltiples y diversos propósitos, la Oficina Anticorrupción presenta una diversidad y significativo desarrollo de estrategias preventivas y acciones de monitoreo, lo cual guarda relación con la ubicación institucional de la oficina en el periodo seleccionado.

Palabras clave: estrategias anticorrupción, oficina anticorrupción, prevención, control, investigación, responsabilidad.

Abstract

The purpose of this article is to analyze the anti-corruption strategies adopted in the National Public Sector of Argentina during the period 1999-2019, based on the theoretical categories “prevention”, “control”, “investigation” and “responsibility”. It is a qualitative descriptive-explanatory study, in which the annual reports of the Nation’s Anti-Corruption Office (OA) are analyzed in order to contrast the presence of the aforementioned categories in the actions effectively implemented by the OA, and to understand why some strategies have a greater degree of development than others, as to multiplicity of actions. This research is relevant for the implementation by the agency of the different courses of action previously defined. The study concludes that, beyond its multiple and diverse purposes, the Anti-Corruption Office presents a diversity and significant development of preventive strategies and monitoring actions; which is related to the institutional location of the office in the period analyzed.

Keywords: anti-corruption strategies, anti-corruption office, prevention, control, investigation, responsibility.

1. Introducción

La creación en 1999 de la Oficina Anticorrupción de la Nación (Ley N°25.233, art. 13), al igual que la instauración de agencias especializadas

de lucha contra la corrupción en distintos países latinoamericanos, respondió a una estrategia que en las últimas décadas adquirió un fuerte protagonismo en el marco de las reformas administrativas que se llevaron a cabo, impulsadas principalmente por los organismos internacionales. Efectivamente, la instauración del citado organismo pretendía dar respuesta a los compromisos internacionales asumidos por Argentina en materia de prevención e investigación de aquellas conductas comprendidas en la Convención Interamericana contra la Corrupción, aprobada por la Ley N°24.759.

Con el fin de velar por el cumplimiento de las convenciones internacionales contra la corrupción ratificadas por el Estado, la Oficina Anticorrupción (en adelante, OA) posee atribuciones tanto para elaborar y coordinar programas de fortalecimiento de la transparencia y prevención de la corrupción en la función pública como para investigar, denunciar e impulsar la persecución penal de actos corruptos cometidos por servidores públicos de la Administración nacional (Ley N°25.233).

Con base en esta multiplicidad de funciones de la Oficina Anticorrupción, y considerando sus más de 20 años de presencia institucional, surgen algunas preguntas a las que se intentará dar respuesta a lo largo de este escrito: ¿cuáles son las estrategias y acciones que ha planteado e implementado la OA en estas dos décadas de existencia? ¿Es posible identificar en dichas estrategias las categorías teóricas de prevención, control (monitoreo), investigación y responsabilidad? ¿Cuál es el peso que tiene cada una de ellas en la estrategia global de la OA?

Si bien en Argentina existen distintos organismos con competencias vinculadas a la prevención o lucha contra la corrupción, como el Ministerio Público Fiscal y su Procuraduría de Investigaciones Administrativas, la Unidad de Información Financiera, la Procuración del Tesoro de la Nación, organismos de control, etc. (Ivanega, 2018), en este trabajo se centra la atención en la OA en cuanto agencia anticorrupción, con el propósito de examinar sus estrategias y acciones implementadas durante el periodo 1999-2019.

El presente artículo se organiza en cinco secciones. La primera comprende esta introducción en la que se delimita el objeto de estudio y se explicita el propósito de la investigación. La segunda define el marco teórico de la investigación: se describen los modelos institucionales de combate contra la corrupción, se definen las categorías teóricas conforme a las cuales se pueden clasificar las competencias de las agencias anticorrupción, y finalmente se analiza la OA en función de los modelos y categorías antes mencionados. La tercera sección explica la metodología utilizada. La cuarta sección muestra los resultados obtenidos y su análisis. Finalmente, en la quinta sección se presentan las conclusiones finales.

2. Marco teórico

2.1. Modelos institucionales de combate a corrupción

La instauración de agencias anticorrupción, tal como expresa Rezzoagli (2015):

no es algo nuevo, ya que algunas de ellas existen desde hace más de 50 años, no obstante su popularización comienza a finales del siglo XX y comienzos del XXI como consecuencia del reconocimiento dado por las convenciones internacionales contra la corrupción. (p. 125)

La Convención Interamericana contra la Corrupción (1996), en su artículo III, establece que los Estados Partes convienen en “considerar la aplicabilidad de medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer: (...) órganos de control superior, con el fin de desarrollar mecanismos modernos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas”.

Por su parte, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2003), en lo que respecta a órganos o autoridades especializadas para prevenir y atacar la corrupción, prescribe lo siguiente:

- Artículo 6: Órgano u órganos de prevención de la corrupción. 1. Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, garantizará la existencia de un órgano u órganos, según proceda, encargados de prevenir la corrupción con medidas tales como: a) La aplicación de las políticas a que se hace alusión en el artículo 5 de la presente Convención y, cuando proceda, la supervisión y coordinación de la puesta en práctica de esas políticas; b) El aumento y la difusión de los conocimientos en materia de prevención de la corrupción. 2. Cada Estado Parte otorgará al órgano o a los órganos mencionados en el párrafo 1 del presente artículo la independencia necesaria, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, para que puedan desempeñar sus funciones de manera eficaz y sin ninguna influencia indebida. Deben proporcionárseles los recursos materiales y el personal especializado que sean necesarios, así como la capacitación que dicho personal pueda requerir para el desempeño de sus funciones. 3. Cada Estado Parte comunicará al Secretario General de las Naciones Unidas el nombre y la dirección de la autoridad o las autoridades que puedan ayudar a otros Estados Parte a formular y

aplicar medidas concretas de prevención de la corrupción.

- Artículo 36: Autoridades especializadas. Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, se cerciorará de que dispone de uno o más órganos o personas especializadas en la lucha contra la corrupción mediante la aplicación coercitiva de la ley. Ese órgano u órganos o esas personas gozarán de la independencia necesaria, conforme a los principios fundamentales del ordenamiento jurídico del Estado Parte, para que puedan desempeñar sus funciones con eficacia y sin presiones indebidas. Deberá proporcionarse a esas personas o al personal de ese órgano u órganos formación adecuada y recursos suficientes para el desempeño de sus funciones.

Más allá de que la terminología empleada para adjetivar estas oficinas es variada (Ponce Solé, 2017), en este trabajo se entenderá por agencia anticorrupción, siguiendo a De Sousa (2008), todo organismo público y de carácter duradero, con la misión específica de combatir la corrupción y reducir las estructuras de oportunidad que conducen a su advenimiento a través de la prevención y estrategias de represión.

A partir de la experiencia comparativa global, es posible distinguir diferentes modelos institucionales para luchar contra la corrupción (Heilbrunn, 2004). En tal sentido, Klemenčič y Stusek (2008) identifican tres modelos según las competencias de las agencias: 1) agencias con múltiples competencias, 2) instituciones de aplicación de la ley, 3) instituciones preventivas, de desarrollo y coordinación de políticas públicas. El primero se implementa en Lituania (Servicio de Investigación Especial), Letonia (Oficina de Prevención y Lucha contra la Corrupción), Nueva Gales del Sur, Australia (Comisión Independiente contra la Corrupción), Botswana (Dirección de Corrupción y Crímenes Económicos) y Uganda (Inspector General del Gobierno). El segundo se refleja en la Oficina Central para la Represión de la Corrupción en Bélgica. El tercero se ejemplifica con el extinto Servicio Central de Prevención de la Corrupción (SCPC) en Francia, creado en 1993 como un servicio interministerial cercano al Ministerio de Justicia (Klemenčič y Stusek, 2008).

En América Latina, los distintos países también han creado sus propias agencias anticorrupción: Argentina (Oficina Anticorrupción), Uruguay (Junta de Transparencia y Ética Pública); Perú (Comisión de Alto Nivel Anticorrupción), Brasil (Ministerio de Transparencia y Contraloría General de la Unión), Ecuador (Secretaría Anticorrupción), México (Sistema Nacional Anticorrupción), y Paraguay (Fiscalía

Especializada en Lucha contra la Corrupción). Como se puede apreciar, la implementación de políticas y estrategias de prevención y lucha contra la corrupción responde a una arquitectura institucional heterogénea.

Finalmente, Nieto Martín (2021) destaca que esta eclosión de agencias ha dado lugar en el plano internacional a agrupaciones de carácter regional, tales como la Red de Oficinas Anticorrupción del oeste (Network of National Anti-Corruption Institutions in West Africa) y del sur de África (Southern African Forum Against Corruption), del sudeste asiático (Southeast Asian Parties Against Corruption), de los países árabes (Arab Anti-Corruption and Integrity Network) o de los países de la Unión Europea (European Partners Against Corruption / European Anti-Corruption Contact Point Network).

2.2. Estrategias y acciones anticorrupción

En la literatura científica sobre corrupción se disciernen distintos tipos de estrategias anticorrupción (Esparza Jaime, 2009), destacándose las siguientes clasificaciones: preventivas o correctivas (Olivera Prado, 2003); de prevención, de aplicación, de sensibilización o de mejora de la propia capacidad institucional de las agencias estatales (Pope, 1999); con enfoque basado en principios o en normas (Graf Lambsdorff, 2008). Cada estrategia se diseña atendiendo a un determinado contexto –político, económico y social– y en conformidad con la naturaleza e intereses de la organización que tiene bajo su responsabilidad la implementación de la misma (Andvig et al., 2000; Doig y Riley, 2001; Esparza Jaime, 2009)

En términos generales, las estrategias y acciones anticorrupción suelen clasificarse en preventivas y punitivas o sancionadoras. Las primeras son aquellas destinadas a evitar la materialización de actos de corrupción, mientras que las segundas se refieren a la persecución de tales actos, a la probabilidad de ser sancionado y a la naturaleza del castigo (Hierro Recio, 1996).

No obstante lo anterior, con base en los modelos institucionales de combate contra la corrupción (agencias con múltiples propósitos; instituciones de aplicación de la ley; instituciones preventivas y de desarrollo de políticas públicas) identificados en la literatura especializada en la materia (Klemenčič y Stusek, 2008; Hafford et al., 2009; Meagher, 2004; Pope y Vogl, 2000; Rezzoagli, 2015), se puede distinguir las siguientes categorías teóricas: prevención, control (monitoreo), investigación y responsabilidad, bajo las cuales se agrupan las distintas competencias que poseen las agencias anticorrupción (Tribunal de Contas da União, 2006).

Por funciones y competencias anticorrupción se entienden las atribuciones conferidas por la normativa a la agencia para el cumplimiento de su misión central y objetivos específicos (Hafford et al., 2009).

Cuadro N°1: Acciones anticorrupción

Categorías Teóricas	Definición
PREVENCIÓN	Toda acción que tenga por finalidad inhibir la práctica de la corrupción (ejemplos: instauración de controles internos, implementación de gestión ética, inversión en divulgación y transparencia de actos y contratos, etc.).
CONTROL (MONITOREO)	Procedimientos que no tienen un objetivo específico y se llevan a cabo con el fin de detectar irregularidades para ser investigadas más a fondo. Su principal objetivo es recolectar datos y elaborar informes que serán remitidos a otras unidades institucionales para ejecutar, con dicha información, tareas de investigación, rendición de cuentas y sanción. El monitoreo puede tomar diferentes formas, como auditorías, inspecciones o seguimiento, y es realizado por diferentes instituciones.
INVESTIGACIÓN	Procedimiento para recopilar y producir pruebas para respaldar un proceso judicial o administrativo de exigencia de responsabilidades. Se inicia con sospechas de irregularidades identificadas en programas de monitoreo o denuncias formales o informales de otras instituciones o ciudadanos.
RESPONSABILIDAD	Los procesos de responsabilidad suelen comenzar a partir de una investigación (civil, penal o administrativa) y concluyen cuando una autoridad competente manifiesta que aquellas personas (naturales o jurídicas, según el tipo de procedimiento), al practicar, de acuerdo con las pruebas recabadas, uno o más actos, violaron determinadas normas legales. Por su parte, el castigo es la aplicación de sanciones penales o administrativas a los responsables de corrupción activa o pasiva.

Fuente: Tribunal de Contas da União, 2006; Machado y Paschoal, 2016.

La inclusión de la categoría “responsabilidad” obedece a la información que surge de la experiencia comparada en materia de lucha contra la corrupción, donde se evidencia que algunas agencias poseen la potestad para aplicar diversos tipos de sanciones (Hafford et al., 2009). Además, se opta por un concepto amplio al denominar esta categoría “responsabilidad”, para incluir dentro de ella todas las acciones (denuncias penales, actuaciones tendientes a impulsar medios para la recuperación económica de los daños causados por la conducta corrupta, etc.) que estén

dirigidas a garantizar la correcta actuación de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones, sancionándolos si existe una vulneración de las normas que rigen la función pública (Gutiérrez Salazar, 2017).

La identificación de acciones de la OA en esta categoría sería sumamente importante dentro del conjunto estrategias estatales para hacer frente a la corrupción. Acciones que, una vez investigados preliminarmente los actos que pudieran constituir – conforme a la normativa vigente– transgresiones administrativas o delitos, se traducirían en remisión de actuaciones con dictamen fundado a las autoridades correspondientes o en formulación de denuncias penales, así como en el seguimiento de los procedimientos o procesos tendientes a hacer efectivas tales responsabilidades.

2.3. La Oficina Anticorrupción de la Nación

Atendiendo a los modelos institucionales de combate contra la corrupción descritos anteriormente, la OA podría calificarse como una agencia con múltiples propósitos, porque cuenta con competencias específicas para: recibir denuncias (de particulares o agentes públicos) sobre actos de corrupción; investigar preliminarmente a los servidores públicos a los que se les atribuya actuaciones corruptas y a toda institución o asociación que tenga como principal fuente de recursos el aporte estatal, en caso de sospecha razonable de irregularidades en la administración de dichos recursos; denunciar ante la justicia competente los hechos que, como consecuencia de las investigaciones practicadas, pudieran constituir delitos; constituirse en parte querellante en los procesos en que se encuentre afectado el patrimonio del Estado, dentro del ámbito de su competencia; llevar el registro de las declaraciones juradas patrimoniales de los servidores públicos, así como evaluar su contenido y las situaciones que pudieran traducirse en enriquecimiento ilícito o incompatibilidad en el ejercicio de la función; elaborar programas de promoción de la transparencia en la gestión pública; y asesorar a los organismos estatales para implementar políticas o programas preventivos de hechos de corrupción (Decreto 102/99, art.2).

En cuanto al ámbito de actuación de la OA, este se circunscribe a la Administración pública nacional (APN) centralizada y organismos descentralizados, así como a las empresas, sociedades y todo otro ente (público o privado) con participación del Estado o cuya principal fuente de financiamiento sea el aporte estatal (Raigorodsky et al., 2003). Por lo tanto, la oficina no es competente para realizar investigaciones en

el ámbito de los Poderes Legislativo y Judicial o en organismos de las administraciones públicas provinciales y municipales (Buteler, 2013; Hafford et al., 2009).

Dicho organismo, creado en 1999, se ubicó institucionalmente en el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos hasta el año 2019, y sus acciones fueron materializadas a través de sus dos grandes áreas bien diferenciadas y complementarias (Cabrera, 2009): la Dirección de Investigaciones (responsable de fiscalizar el cumplimiento de los deberes de los agentes públicos y la correcta utilización de los recursos estatales) y la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia (encargada tanto de elaborar programas de prevención de la corrupción como de promover la transparencia en el sector público nacional) (Gómez y Bello, 2009).

Para Arellano Gault, Hernández Galicia y Lepore (2015), la ubicación orgánica de la OA es fundamental para su acción y para obtener resultados posibles de alcanzar; los autores destacan además que, con motivo de esa posición dentro de la estructura del Estado, “ha estado atada a los vaivenes políticos y las crisis que han afectado al gobierno de turno, socavando así sus bases de legitimidad y la confianza pública” (p. 96). Tal situación dentro del Ministerio de Justicia, en palabras de Buteler (2017), ha puesto en evidencia una falla estructural y el incumplimiento de los estándares normativos internacionales en la materia.

Es importante mencionar que el tema de la posición institucional de la agencia no es menor, ya que ella proporciona condiciones más favorables o desfavorables para la implementación de determinadas estrategias (Rezzoagli, 2015). Así, su ubicación en el ámbito del Poder Ejecutivo favorece la vinculación con las distintas reparticiones u organismos de dicha rama y un trabajo transversal para prevenir la corrupción en cada uno de los procedimientos en los que estos intervienen, dado que, en definitiva, son quienes hacen posible que las decisiones gubernamentales adquieran realizaciones prácticas. En tanto, colocarla fuera del ámbito ejecutivo le otorgaría especiales condiciones de imparcialidad, lo que propiciaría el ejercicio eficaz de actuaciones investigativas de presuntos actos de corrupción cometidos por funcionarios del gobierno (Rezzoagli, 2015).

Finalmente, en diciembre de 2019 se otorgó a la OA el carácter de organismo desconcentrado de la Presidencia de la Nación. Cabe aclarar que la desconcentración administrativa implica el traspaso o atribución de competencias de un órgano superior a uno o varios órganos inferiores dentro de una misma organización o ente estatal (Gordillo, 2017).

En síntesis, se dota a la OA de mayor jerarquía institucional. El cargo de su titular se eleva al rango de ministro y se deja formalmente establecido que este gozará de independencia técnica en el ejercicio de sus funciones, sin recibir instrucciones del presidente de la Nación ni de ninguna otra autoridad superior del Poder Ejecutivo (Decreto 54/2019).

3. Metodología

Se lleva a cabo una investigación cualitativa, descriptiva y explicativa. Es descriptiva porque permite identificar y caracterizar las estrategias y acciones anticorrupción implementadas por la OA. Es explicativa porque, a partir de la descripción de las acciones relevadas en los informes de gestión de la oficina, el análisis de tales intervenciones conforme a las categorías teóricas previamente definidas y los resultados obtenidos, se concluye por qué algunas estrategias tienen un mayor grado de desarrollo, en cuanto a diversidad de acciones, que otras. En otras palabras, se detallan acciones y se definen tipologías de estrategias en función de la información obtenida de informes anuales de la OA, lo cual se acompaña con explicaciones apoyadas en estudios científicos previos en la materia, para arribar a determinadas conclusiones.

El diseño de esta investigación es no experimental, ya que no hay manipulación deliberada de variables (Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista Lucio, 2014).

Concretamente, aquí se estudian los informes de gestión de la OA publicados en su sitio web institucional (Oficina Anticorrupción, s.f.), con base en las categorías: “prevención”, “control”, “investigación” y “responsabilidad”. Estas últimas son conceptualizaciones analíticas que permiten “organizar los resultados o descubrimientos relacionados con un fenómeno o experiencia humana que está bajo investigación” (Hernández Sampieri et al., 2014, p. 426). Es por ello que, una vez establecidas las estrategias y acciones implementadas por la OA, estas se agrupan dentro de cada una de aquellas.

El análisis comprende el periodo de 1999 (año de creación de la OA) a 2019 (fecha de corte para la presente investigación).

Cuadro N° 2: Informes de gestión de la OA analizados

INFORMES DE GESTIÓN OA
Informe anual 2019
Informe anual 2018
Informe anual 2017
Informe anual 2016
Informe anual 2015
Informe anual 2014
Informe anual 2013
Informe anual 2012
Informe anual 2011
Informe anual 2010
Informe anual 2009
Informe anual 2008
Informe anual 2007
Informe anual 2006
Informe anual 2005
Informe anual 2004
Informe anual 2003
Informe anual 2002
Informe anual 2001 (versión completa)

Fuente: Oficina Anticorrupción (s.f.)

Finalmente, los datos fueron analizados en conformidad con la técnica de análisis de contenido propuesta por Bardin (1977), en la modalidad temática, a partir de la clasificación en categorías de los datos e información expuesta en los informes de la OA.

4. Resultados: análisis y discusión

A través del análisis de los informes de gestión relevados, se observa que en sus primeros años de existencia la OA comienza a realizar investigaciones preliminares y formular políticas de transparencia y prevención de la corrupción, seguidas de aquellas acciones tendientes a su fortalecimiento institucional. Pasada una década, atenta a la experiencia adquirida y al contexto marcado por relaciones con organismos internacionales, la OA pone acento en las denominadas actividades de

vinculación, tanto de capacitación como de cooperación y asistencia técnica a otros órganos u oficinas gubernamentales. En los años recientes, se destaca un esfuerzo por robustecer sus sistemas de información e incrementar sus relaciones hacia dentro y fuera del sector público.

Arellano Gault, Hernández Galicia y Lepore (2015), por su parte, llevan a cabo un estudio longitudinal de la OA y presentan las cinco fases de su evolución. La primera inicia con los escándalos públicos previos a la existencia de la OA y culmina con su creación; la segunda comprende el periodo 1999-2001, donde se transita del entusiasmo inicial a los primeros problemas; la tercera abarca el año 2002 y parte del 2003, momento de crisis, transición y oportunidad; la cuarta es una etapa de reposicionamiento y fortalecimiento de la OA, entre los años 2003 y 2009; y la quinta, a partir de 2010, es la fase de la continuidad (Arellano Gault et al., 2015). Si bien en dicha investigación no se especifican los distintos tipos de estrategias de intervención adoptadas por la OA, la misma resulta relevante porque muestra, en términos generales, los esfuerzos realizados y el énfasis puesto (ya sea en materia de prevención de la corrupción, investigación, vinculación, etc.) en cada una de las referidas etapas.

Hecha esta aclaración, este estudio presenta un detalle de las principales estrategias y acciones desplegadas por la OA desde 1999 hasta 2019, conforme se muestra en el siguiente cuadro.

Cuadro N°3: Estrategias y acciones anticorrupción de la OA

CATEGORÍAS TEÓRICAS	ESTRATEGIAS Y ACCIONES
PREVENCIÓN	<ul style="list-style-type: none">- Elaboración de programas y mecanismos de prevención de la corrupción (por ejemplo: Reporte de Alto Nivel), a partir de informes diagnósticos sobre riesgos de corrupción (anticorrupción).- Generación de herramientas para el desarrollo de programas de integridad en organismos de la APN y gobiernos locales (ética pública).- Promoción de políticas de transparencia en la gestión pública, orientadas principalmente a las compras y contrataciones (transparencia).- Promoción de mecanismos de audiencias públicas y de elaboración participativa de normas (participación).- Realización de acciones de sensibilización y capacitación en temas de transparencia, ética y lucha contra la corrupción (sensibilización).- Asesoramiento a los organismos del Estado para implementar las citadas políticas o programas (asistencia técnica).

MONITOREO (CONTROL)

- Registro de declaraciones juradas de los funcionarios obligados.
 - Control (del cumplimiento de presentación y del contenido) y publicación de declaraciones juradas de los funcionarios obligados.
 - Evaluación de situaciones que pudieran constituir enriquecimiento ilícito, incompatibilidad o conflicto de intereses en el ejercicio de la función pública.
 - Colaboración con la Oficina Nacional de Empleo Público (ONEP) en la detección de situaciones de incompatibilidad por acumulación de cargos públicos.
-

INVESTIGACIÓN

- Recepción de denuncias e investigación de presuntas irregularidades y actos de corrupción.
 - Investigación, de oficio o por denuncia, de posibles situaciones de conflictos de intereses u otras infracciones a la Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública.
 - Investigación para detectar dinero y bienes producto de la corrupción.
-

RESPONSABILIDAD

- Solicitud a los jueces de medidas para lograr su recuperación de activos desviados por la corrupción.
- Remisión, una vez investigado preliminarmente, de aquellas denuncias sobre presuntas irregularidades (que a su entender no constituyen delitos) a las autoridades competentes.
- Formulación de denuncias penales en caso de detección de delitos contra la Administración Pública. En algunos de esos casos la oficina asume el rol de querellante en las causas penales.

Fuente: Elaboración propia, a partir de los informes de gestión de la OA.

Se evidencia así un amplio despliegue de acciones preventivas de distinta naturaleza (de anticorrupción, de ética pública, de promoción de la transparencia, de fomento de la participación ciudadana, de capacitación a funcionarios públicos, de sensibilización, de asistencia técnica), el cual se corresponde con la ubicación de la OA en el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (en el periodo analizado). Estudios previos (Arellano Gault et al., 2015; Rezzoagli, 2015) indican que la posición institucional de la agencia es primordial para obtener resultados factibles de lograr, al proporcionarle ciertas condiciones, sean estas más favorables o desfavorables, para la puesta en práctica (de manera eficaz) de determinadas estrategias.

En tal sentido la literatura destaca, para garantizar el efectivo ejercicio de competencias anticorrupción de carácter preventivo, la necesidad de que la agencia esté directamente vinculada con quien tiene a su cargo, bajo su decisión y responsabilidad, la ejecución de las políticas públicas (Rezzoagli, 2015). Por ende, dicha ubicación obedece al legítimo deseo del gobierno de incrementar la eficacia de la acción estatal en el desarrollo de tales políticas preventivas, contrastándose ello con la autonomía requerida para garantizar la eficacia de su actividad investigativa sobre el gobierno y sus funcionarios (Rezzoagli, 2015).

Asimismo, las acciones de control (monitoreo) podrían agruparse con las de prevención de actos de corrupción, dado que ambas son desarrolladas por direcciones nacionales (del sistema de declaraciones

juradas, y de ética pública, respectivamente) bajo una misma área (Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia).

Finalmente, a partir del análisis realizado, se identifica una serie de acciones que no encuadran en las categorías teóricas previamente definidas, que podrían calificarse como “de apoyo” a las acciones sustantivas de la OA (es decir, aquellas que contribuyen directamente al cumplimiento de su misión y objetivos específicos de prevención y lucha contra la corrupción) y tendientes a su fortalecimiento institucional, entre las que sobresalen: capacitaciones internas para potenciar las capacidades de su propio personal, participaciones en foros (Foro de Fiscalía de Investigaciones Administrativas y Oficinas Anticorrupción de la República Argentina) y en programas internacionales, etc.

5. Conclusiones

En el marco del presente trabajo de investigación, se ha arribado a las siguientes conclusiones:

La Oficina Anticorrupción, desde una perspectiva teórica y conforme con los modelos institucionales de combate contra la corrupción, puede calificarse como una agencia gubernamental con múltiples propósitos. En los informes relevados en este trabajo se evidencia una destacada diversidad de estrategias y un significativo desarrollo de acciones preventivas y de monitoreo. En lo que respecta a las acciones de responsabilidad, el papel de la Oficina Anticorrupción se limita a remitir actuaciones sobre presuntas irregularidades administrativas a los organismos competentes, formular denuncias penales en caso de detección de delitos contra la Administración y solicitar a los jueces medidas tendientes a la recuperación de activos. En algunas causas penales, la Oficina Anticorrupción asume el rol de querellante.

La promoción de una cultura de la integridad y la elaboración de estrategias preventivas y acciones de monitoreo están relacionadas con la ubicación institucional de la oficina, desde su creación hasta diciembre de 2019, en el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Finalmente, el carácter de organismo desconcentrado de la Presidencia de la Nación conferido en 2019 a la Oficina Anticorrupción y la independencia técnica de su titular representan un paso en pos del fortalecimiento de su actividad investigativa y de responsabilidad.

Bibliografía

- Andvig, J. C., Fjelsdstad, O-H., Amundsen, I., Sissener, T. y Søreide, T. (2000). *Research on Corruption. A Policy Oriented Survey*. Bergen, Noruega: Chr. Michelsen Institute (CMI) – Norwegian Institute of International Affairs (NUPI).
- Arellano Gault, D.; Hernández Galicia, J.; Lepore, W. (2015). Corrupción sistémica: límites y desafíos de las agencias anticorrupción. El caso de la Oficina Anticorrupción de Argentina. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. 61, pp. 75-106.
- Bardin, L. (1977). *Análise de conteúdo*. Lisboa, Portugal: Editora Edições 70.
- Buteler, A. (2017). Los sistemas para el control de la corrupción pública en el orden global. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*. 8(3), pp. 239-261. Recuperado de: <https://doi.org/10.7213/rev.dir.econ.soc.v8i3.20935>
- (2013). El control de la corrupción en el Derecho Comparado – Los casos de Argentina, Brasil y España. *A&C. Revista de Direito Administrativo & Constitucional*. 13(53), pp. 23-43.
- Cabrera, D. (2009). Las paradojas del Control Social: el caso de la Oficina Anticorrupción durante el período 1999-2005. *V Jornadas de Jóvenes Investigadores. Instituto de Investigaciones Gino Germani*. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Argentina. Recuperado de: <https://www.aacademica.org/000-089/324>
- Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, adoptada el 31 de octubre de 2003 por Resolución no. 58/4 de la Asamblea General de la ONU.
- Convención Interamericana contra la Corrupción, adoptada el 29 de marzo de 1996 por la OEA. Recuperado de: https://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_contra_Corrupcion.asp
- Decreto 102/1999. Poder Ejecutivo Nacional, de 23 de diciembre, por el que se establece el objeto, ámbito de aplicación, funciones, estructura y organización de la Oficina Anticorrupción. *Boletín Oficial*, 29303. Buenos Aires, 29 de diciembre de 1999, p. 2.
- Decreto 54/2019. Poder Ejecutivo Nacional, de 20 de diciembre, por el que se dispone que la Oficina Anticorrupción tendrá carácter de organismo desconcentrado de la Presidencia de la Nación. *Boletín Oficial*, 34267. Buenos Aires, 21 de diciembre de 2019, p. 4.
- De Sousa, L. (2008). As agências anticorrupção como peças centrais de um sistema de integridade. *Revista da CGU*. 3(4), pp. 20-45. <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/34436>

- Doig, A., y Riley, S. (2001). La corrupción y estrategias anticorrupción: algunas cuestiones y estudio de casos de países en vías de desarrollo. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. 21, pp. 117–130. Recuperado de: <https://doi.org/10.24965/gapp.vi21.267>
- Esparza Jaime, A. (2009). Elementos para el análisis de las estrategias y políticas anticorrupción: el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012. *Buen Gobierno*. 6, pp. 44-60. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=569660528002>
- Gómez, N., y Bello, A.(2009). *Ética, transparencia y lucha contra la corrupción en la administración pública: manual para el ejercicio de la función pública*. Buenos Aires, Argentina: Oficina Anticorrupción, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.
- Gordillo, A. (2017). *Tratado de derecho administrativo y obras selectas: Parte general*. Buenos Aires, Argentina: Fundación de Derecho Administrativo.
- Graf Lambsdorff, J. (2008). The Organization of Anticorruption: Getting Incentives Right! *Passauer Diskussionspapiere - Volkswirtschaftliche Reihe* N° V-57-08. Universität Passau, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, Passau. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/10419/55006>
- Gutiérrez Salazar, M. A. (2017). La Auditoría Superior de la Federación y la conformación del sistema nacional anticorrupción. *Cuestiones Constitucionales*. 37, pp. 51-83. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=88553311002>
- Hafford, D., Baragli, N., Bouer, D. y Maidana, V. (2009). *Organismos de lucha contra la corrupción. Informe sobre agencias estatales de lucha contra la corrupción en el continente americano*. Buenos Aires, Argentina: Oficina Anticorrupción, Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación: PNUD Argentina, Embajada Británica.
- Heilbrunn, J. (2004). *Anti-Corruption Commissions: Panacea or Real Medicine to Fight Corruption?* Washington D.C., EE.UU.: World Bank.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, R. y Baptista Lucio, P. (2014). *Metodología de la investigación* (6ª edición). México D.F, México: Mc Graw Hill.
- Hierro Recio, L. A. (1996). Notas para el diseño de las estrategias anticorrupción. *La hacienda pública ante la globalización económica. III Encuentro de Economía Pública*, pp. 1-11. Sevilla, España: Universidad de Sevilla.
- Ivanega, M. (2018). Régimen jurídico contra la corrupción. Corrupción, globalización y control. *Revista de la Facultad de Derecho de México*.

- 68(271), pp. 577-594. Recuperado de: <http://revistas.unam.mx/index.php/rfdm/article/view/65333/57354>
- Ley N°24759. Honorable Congreso de la Nación Argentina, de 4 de diciembre de 1996, por la que se aprueba la la Convención Interamericana contra la Corrupción. *Boletín Oficial*, 28566. Buenos Aires, 17 de enero de 1997, p. 1.
- Ley N°25.233. Honorable Congreso de la Nación Argentina, de 10 de diciembre de 1999, de modificación de la Ley de Ministerios, por la que se crea la Oficina Anticorrupción. *Boletín Oficial*, 29292. Buenos Aires, 14 de diciembre de 1999, p. 1.
- Klemenčič, G. y Stusek, J. (2008). *Specialised Anti-Corruption Institutions: Review of Models. Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia*. París, Francia: Organization for Economic Cooperation and Development (OECD).
- Machado, M. R. y Paschoal, B. (2016). Monitorar, Investigar, Responsabilizar e Sancionar: A multiplicidade institucional em casos de corrupção1. *Novos estudos CEBRAP*. 35, pp. 11-36.
- Meagher, P. (2005). Anti-Corruption Agencies: Rhetoric versus Reality. *The Journal of Policy Reform*. 8(1), pp. 69-103. Recuperado de: <https://doi.org/10.1080/1384128042000328950>
- (2004). *Anti-corruption Agencies: A Review of Experience* (paper No. 04/02). Maryland, EE. UU.: Center for Institutional Reform and the Informal Sector, University of Maryland.
- Nieto Martín, A. (2021). Las agencias anticorrupción: en busca de un diseño para una institución necesaria. *Revista Penal México*. 10(18), pp. 27-42. Recuperado de: <https://revistaciencias.inacipe.gob.mx/index.php/01/article/view/378>
- Oficina Anticorrupción (OA). (s/f.). Informes de gestión de la Oficina Anticorrupción. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/anticorrupcion/informes-de-gestion>
- Olivera Prado, M. (2003). Hacia reales políticas anticorrupción, *Revista Probidad*. 24, pp. 1-12.
- Ponce Solé, J. (2017). Las agencias anticorrupción. Una propuesta de lista de comprobación de la calidad de su diseño normativo. *Revista Internacional de Transparencia e Integridad*. 3.
- Pope, J. (1999). Elements of a Successful Anticorruption Strategy. En R. Stapenhurst y S. Kpundeh (Eds.), *Curbing Corruption: Toward a Model for Building National Integrity*, pp. 97-104. Washington D.C., EE.UU.: World Bank.
- Pope, J., y Vogl, F. (2000). Making Anticorruption Agencies More Effective. *Finance and Development*. 37(2), pp. 6-9.

- Raigorodsky, N., Gómez, N., Dassen, N., y Baragli, N. (2003). *Políticas de transparencia desarrolladas por la Oficina Anticorrupción de la República Argentina*. Buenos Aires, Argentina: Oficina Anticorrupción.
- Rezzoagli, B. (2015). La ubicación institucional de las agencias anticorrupción: un debate vigente. *Revista Políticas Públicas*. 8(2), pp. 111-129. Recuperado de: <https://www.revistas.usach.cl/ojs/index.php/politicas/article/view/2282>
- Tribunal de Contas da União (2006). *Relatório e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República: exercício de 2005*. Brasília, Brasil: TCU, Secretaria-Geral de Controle Externo, Secretaria de Macroavaliação Governamental. Recuperado de: https://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas_2005.pdf