



**XVIIIº CONGRESO DE CONTADURIAS
GENERALES DE PROVINCIAS
Noviembre de 2003
SALTA - ARGENTINA**



Título:

“CORRUPCIÓN EN EL SECTOR PUBLICO. POSIBLES CURSOS DE ACCION A FIN DE CORREGIR O PREVENIR LA GENERALIZACIÓN DEL FENÓMENO DE LA CORRUPCIÓN EN EL AMBITO GUBERNAMENTAL”

Organismo:

Contaduría General de la Provincia del Chaco

Expositor:

Cr. Marcelo José Zabaleta
Contador Mayor Operativo

INDICE

1.- Introducción.....	Página 2
2.- Objetivo.....	Página 3
3.- Evolución, Análisis y Descripción del Pensamiento Financiero.....	Página 3
4.- Estructura, Naturaleza y Comportamiento del Estado como Protagonista del Ambito Político, Social y Económico.....	Página 4
5.- El Fenómeno de la Corrupción.....	Página 5
6.- Manifestación del Fenómeno dentro del Ambito del Sector Público.....	Página 9
7.- Acciones Tendientes a Atenuar o Corregir los Efectos del Fenómeno en las Organizaciones Gubernamentales.....	Página 11
8.- Reflexión Final.....	Página 16
9.- Referencias Bibliográficas.....	Página 17

XVIII° CONGRESO NACIONAL DE CONTADURIAS GENERALES

NOVIEMBRE 2003

SALTA

REPUBLICA ARGENTINA

“CORRUPCION EN EL SECTOR PUBLICO. POSIBLES CURSOS DE ACCION A FIN DE CORREGIR O PREVENIR LA GENERALIZACIÓN DEL FENOMENO DE CORRUPCIÓN EN EL AMBITO GUBERNAMENTAL.”

1. INTRODUCCION

El término corrupción, desde el punto de vista del diccionario de la Real Academia Española, significa: “Acción o efecto de corromper o corromperse. Soborno. Alteración, vicio o abuso introducido en las cosas no materiales”. Los hechos o circunstancias que emergen del sentido semántico de la palabra implican la existencia de un conjunto de acontecimientos, los cuales constituyen un fenómeno que históricamente ha existido y ha convivido con la sociedad. La corrupción o hechos relacionados con dicha figura coexisten con nosotros desde tiempos inmemoriales, siendo una enfermedad que a la sociedad no le ha sido posible desterrar a lo largo del tiempo. Estos hechos o acontecimientos han tomado fundamental protagonismo en el siglo XX y, principalmente en los últimos veinte años, como consecuencia de que se ha producido la concurrencia de otros eventos que posibilitaron extender dentro del conglomerado social el conocimiento respecto de este fenómeno. Estos eventos se generaron fundamentalmente a través de:

- a) Disminución de los recursos de las unidades económicas, que originan un menor nivel de retribución de sus componentes.
- b) Disminución de los niveles de rentabilidad de las mencionadas unidades económicas.
- c) Incremento de las actividades económicas dentro de las mismas.
- d) Un alto grado de desarrollo de los medios de comunicación.
- e) El proceso globalizador de la economía global.

Es decir que, en función de los hechos descriptos precedentemente este fenómeno comenzó a conocerse, y a llamar la atención de los analistas a fin de definir su naturaleza y examinar los motivos por los cuales se produce.

De hecho nos encontramos con este fenómeno en todos los ámbitos del que hacer económico y social, tanto en la actividad privada como en la actividad estatal, en algunos contextos más o menos limitados que en otros, pero su localización se produce con cierto grado de extensión, y en constante expansión en función se vayan acentuando los problemas sociales y económicos de los territorios que son afectados por el, tratándose de desarrollar en cada uno de ellos actividades preventivas, o de hecho, encontrar soluciones de la más diversa índole, a fin de lograr aunque más no sea controlar los efectos de dicho fenómeno.

Obviamente, a fin de determinar aspectos generales relativos a encontrar acciones tendientes a prevenir o a corregir los efectos del fenómeno de la corrupción, el punto de partida del análisis debe estar orientado a conocer cual es objeto sobre el cual extiende dichos efectos, debiendo extenderse el mismo, a efectos de localizar pautas que posibiliten definir posibles acciones preventivas o correctivas, a la naturaleza del fenómeno objeto del presente trabajo, para lo cual a fin de iniciar el proceso de examen lo lógico sería en primer lugar identificar los objetivos de él.

2. OBJETIVO

El presente trabajo tiene por objeto determinar en primer lugar cual es, o cuales son los ámbitos dentro de los que se configuran los efectos de la corrupción, como fenómeno económico y social, determinar cual es la naturaleza de dicho fenómeno y por último, en función de un razonamiento lógico definir pautas generales en las cuales se debería asentar la estructura de acciones que harían posible prevenir y corregir los ya mencionados efectos del fenómeno.

Naturalmente, el análisis se orienta fundamentalmente a lo que es el ámbito gubernamental, como objeto principalmente afectado, como consecuencia de que es en el en el cual se acentúan los efectos de los hechos analizados, atento a que se afectan recursos de la comunidad y la manera de cómo ellos se direccionan hacia la sociedad de la que son parte integrante.

Para ello, como ya lo afirmamos, lo importante es conocer en primer lugar el objeto, es decir el ámbito gubernamental propiamente dicho, con respecto al que resulta de trascendental importancia, como punto de partida, saber de que manera se componen las distintas etapas de su evolución histórica, a fin de lograr un adecuado conocimiento de su proceso evolutivo, aspecto importante al momento de analizar su naturaleza, ya que de él surgen distintas perspectivas respecto del rol del Estado dentro del contexto económico, político y social en general, independientemente de la visión que se haya adoptado en un país en particular.

3. EVOLUCION, ANÁLISIS Y DESCRIPCIÓN DEL PENSAMIENTO FINANCIERO

La historia del pensamiento financiero, como base para las distintas disciplinas que se desprenden del mismo en la actualidad, sin menospreciar doctrinas anteriores, se considera iniciada con el cameralismo, desarrollado en Alemania en los siglos XVII y XVIII, la que se sustenta en el presupuesto de que las actividades económicas y sociales, tienen al Estado como protagonista principal y sujeto de las actividades correspondientes.

Posteriormente, la doctrina fisiocrática iniciada por Quesnay, plantea el primer intento de creación de un sistema científico de economía, ensayando un enfoque macroeconómico sobre las actividades económicas de la sociedad, definiendo que es el orden natural el único capaz de lograr el bienestar general para todos, merced a la acción libre de los individuos en la búsqueda de su interés, con remoción de todas las trabas del Estado a las actividades productivas y al comercio, sea interno o externo, limitando las funciones del mismo y eliminando las trabas a las actividades individuales.

Ya en la segunda mitad el siglo XVIII sobresale el aporte de Adam Smith, considerado como padre de la economía política, extraído de su obra “An Inquiry into the nature and causes of the Wealth of Nations” (Investigación sobre la naturaleza y las causas de la riqueza de las Naciones), y dentro de cuyos principios básicos se puede extraer el papel del Estado como exclusivo, relativo a la defensa exterior, seguridad, justicia interior, trabajos públicos y la administración de instituciones públicas destinadas a la promoción del comercio y a la educación de la juventud e instrucción de hombres de cualquier edad.

Más adelante, se destacan las líneas de pensamiento de David Ricardo, John Stuart Mill, Bastiat y Señor, Jean Baptiste Say y Francisco Ferrara, los cuales en el desarrollo de sus teorías plantearon distintos aspectos relacionados a la acción del Estado como protagonista principal de las actividades económicas, pero puntualizando en ciertos temas específicas los cuales no fueron susceptibles de ser considerados con la misma extensión que los citados precedentemente.

A mediados del siglo XIX nos encontramos con la teoría marginalista, la que plantea la reformulación del concepto de necesidades públicas, y cuyo presupuesto básico establece que: “...Las necesidades

públicas son necesidades de los individuos, que cada sujeto ordena conjuntamente con las demás necesidades individuales, según el grado de apremio respectivo y satisface con su renta disponible en forma tal que se igualen las utilidades marginales ponderadas logradas por la satisfacción de todas esas necesidades". A la misma sucedieron diversas corrientes, cada una de las cuales planteo su propia perspectiva del rol del Estado.

Así llegamos, ya en el siglo XX a la doctrina clásica, basada principalmente en el pensamiento de Adam Smith, previendo ella limitaciones a las tareas y cometidos del Estado, principalmente restringiendo su rol protagónico al desarrollo de tres grandes funciones: a) Defensa exterior; b) Seguridad interior y; c) Promoción del bien común.

Finalmente, arribamos a la década de 1930, en la que como consecuencia de los acontecimientos que habían producido y que habían afectado a las variables económicas en general, produciendo resultados sociales históricos, John Maynard Keynes plantea su "Teoría General de la ocupación, el interés y el dinero", la cual atribuye al Estado el papel de regulador de las variables económicas mediante las inversiones que suplen la insuficiencia del gasto privado.

Estas, en resumen, constituyen las distintas perspectivas desarrolladas a través de la historia en relación a la responsabilidad de Estado como parte de la economía y la sociedad dentro de la cual se desenvuelve. Lo emergente de la faz histórica nos permite a simple vista comprender la magnitud y la génesis del objeto respecto del que se efectúa el análisis.

Ahora, en este punto conocemos como evolucionó, nos queda por entender su estructura, naturaleza y comportamiento.

4. ESTRUCTURA, NATURALEZA Y COMPORTAMIENTO DEL ESTADO COMO PROTAGONISTA DEL AMBITO POLÍTICO, SOCIAL Y ECONOMICO

Como sabemos, el Estado, en el contexto económico y social reviste sustancial relevancia. En dicho contexto, se convierte en el principal responsable de la satisfacción de las necesidades públicas de los distintos sectores sociales a través de la provisión de bienes públicos, representativos de los bienes y servicios públicos.-

La satisfacción de estas necesidades públicas por parte de la organización estatal implica la realización de actos individuales por parte de esta, apuntados a cada uno de los componentes de la comunidad.

La sumatoria de cada uno de estos actos individuales constituye el conjunto de funciones, atribuciones y/u obligaciones del Estado con relación al, o los objetivos para los cuales el mismo fue concebido. Con respecto a ello, resulta necesario aclarar, que en la concepción moderna generalizada del estado como tal, se lo entiende como un sujeto más, integrante de la sociedad en general, regulador de las variables económicas en función del logro del bien común (según la doctrina keynesiana).

A su vez la organización estatal, materializa cada uno de estos actos individuales para la satisfacción de las necesidades públicas a través de las acciones llevadas a cabo por cada uno de los componentes de su estructura material, lo que implica el desarrollo de todo un proceso de carácter administrativo, representado por el accionar de los mencionados componentes de la estructura estatal en forma conjunta.-

La instrumentación de dicho accionar individual, que conforma el proceso administrativo del estado orientado a la satisfacción de necesidades públicas, significa en la mayoría de los casos, la implementación de mecanismos administrativos con incidencia económica, ya que estas necesidades

públicas implican la asunción de erogaciones, las cuales son financiadas con recursos obtenidos por el organismo estatal a través de:

- Contribuciones de los componentes de la comunidad.-
- Recursos provenientes de las actividades económicas desarrolladas por los entes estatales.-
- Crédito Público.-

Es decir que el proceso de satisfacción de necesidades públicas estaría entendido de la siguiente manera:

*Comunidad → Recursos del Estado → Estado → Erogaciones Públicas → Necesidades Públicas →
Comunidad*

Este esquema, en principio se da en la realidad cualesquiera sea el nivel de gobierno de que se trate.-

Como vemos, el proceso significa hacer llegar a la comunidad, prácticamente los mismos recursos que ella aporta, transformados en bienes públicos. Por lo tanto, desde el punto de vista del enfoque del presente desarrollo, las etapas que nos interesan son:

Recursos del Estado → Estado → Erogaciones Públicas

A su vez estas etapas se conforman de otras sub – etapas de naturaleza administrativa, formadas por el accionar de los distintos estamentos administrativos de la organización estatal, entendidos los mismos como recursos humanos o materiales de la administración gubernamental.-

A efectos de que las necesidades públicas sean satisfechas adecuadamente, resulta necesario que los actos realizados por los componentes individuales de la estructura estatal sean llevados a la práctica de manera eficiente y eficaz, lo cual no se produce en la realidad, en la generalidad de los casos, por los problemas de comunicación y los desvíos que se producen entre dichos componente individuales, los que originan problemas de eficiencia y eficacia de naturaleza administrativa los mismos, originando el ámbito dentro del cual se generan las condiciones necesarias que hacen posible la existencia del problema que hoy analizamos.

5. EL FENÓMENO DE LA CORRUPCION

Corrupción representa un término respecto del cual es factible determinar distintas acepciones. Estas dependen de la naturaleza de los hechos o actos que conforman el concepto o del ámbito dentro del cual se producen estos. Este fenómeno existe, como ya lo afirmamos tanto en las actividades económicas del sector público como del sector privado, tanto en países ricos o desarrollados como en países pobres o subdesarrollados, incluyendo aquellos en vías de desarrollo o emergentes. Según el ámbito donde se materialice el fenómeno, se lo conoce con acepciones diferentes, por ejemplo si el mismo se desarrolla en el sector privado, mediante acciones deshonestas que en forma intencional realizan funcionarios o personas vinculadas a la empresa u organización con el objeto de obtener un beneficio propio, se lo denomina “fraude”, si se desarrolla en el sector público, mediante aquellas acciones ilícitas que practican funcionarios del ente u organización estatal, para obtener un beneficio, generalmente económico en su favor, se denomina corrupción. Pero a fin de conocer cual es la naturaleza del fenómeno es indispensable saber o tener, aunque más no sea una idea de cual es el origen del mismo, para lo cual nos tenemos que remitir al inicio del proceso de formación del ser humano en general, y en su caso describir los aspectos fundamentales que lo orientan durante dicho proceso, ya que el fenómeno citado no se inicia con la acción propiamente dicha sino que se remite al proceso mencionado. Es aquí donde debemos relacionar el concepto de corrupción al de ética,

considerando a ello como un parámetro de aplicación general, y no como referencia de una especialidad en particular. La ética, la entendemos como un conjunto de principios y valores, los cuales se conforman como un conjunto de comportamientos, tradiciones, enseñanzas, vivencias que se van configurando a través del proceso de vida del ser humano, arraigándose en el mismo a través del tiempo, definiendo en el parámetros de comportamiento, determinando alternativas de vida positivas y negativas, clasificando cada una de ellas, permitiendo a cada individuo, cualquiera sea su origen, identificar los distintos tipos de comportamiento, a fin de direccionar su elección, encuadrando de esa manera su forma de vida.

La ética es la base sobre la cual se sustenta la línea de comportamiento de cada individuo a través de su vida, a través de la incorporación sucesiva de conocimiento relacionado con aquellos aspectos que hacen a la definición de su conducta, es decir los principios y valores que habíamos citado anteriormente.

Ello es lo que permite, formar dentro del ser individual, una estructura moral que le posibilite seleccionar entre conductas adecuadas o inadecuadas.

Dentro de los valores objetivamente válidos que el individuo va incorporando a través de su proceso de vida podemos citar con carácter enunciativo los siguientes:

1. Justicia.
2. Veracidad.
3. Fidelidad.
4. Fortaleza.
5. Humildad.
6. Prudencia.
7. Credibilidad.
8. Confianza.
9. Integridad.
10. Idoneidad.
11. Solidaridad.
12. Responsabilidad.
13. Dignidad.
14. Honestidad.
15. Otros.

Estos, en principio, son los valores mínimos que un individuo incorpora a su estructura de conocimiento a través del tiempo, a medida que se desarrolla como parte del ámbito social en el cual se desenvuelve, y va incorporando conocimiento a través de la función de educación de ella.

Ahora, esta descripción, que relación tiene con el fenómeno de la corrupción?

El fenómeno de la corrupción, tomado desde un enfoque individual, representaría un desvío o una deficiencia en la estructura moral descrita precedentemente, lo cual implica una deformación dentro del proceso de conocimiento del individuo, lo que traería aparejado durante la duración de dicho proceso la instrumentación de actos inadecuados desde el punto de vista de la mencionada formación moral del mismo.

Es decir, que un desvío de los parámetros morales oportunamente conocidos y arraigados en el individuo, traería aparejado un comportamiento moral impropio, el cual constituiría uno de los principales orígenes del fenómeno de la corrupción, independientemente de cómo se la denomine desde el punto de vista terminológico.

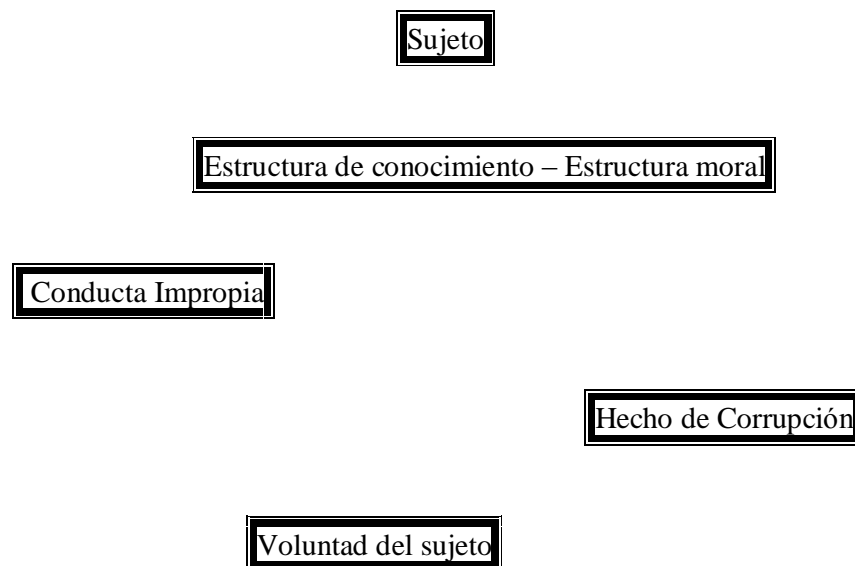
Asimismo, debemos destacar que habitualmente este desvío de los parámetros morales anteriormente detallados se efectúa con el conocimiento de quien resulta responsable de los actos respectivos, de los efectos y de las consecuencias de dicho comportamiento, lo que pasa a formar parte de la conducta del sujeto.

Esto significa que dicha conducta, impropia desde el punto de vista de los parámetros morales detallados anteriormente, implica agregar al comportamiento propiamente dicho, un condimento adicional, el cual es la voluntad del sujeto de incurrir en el mencionado comportamiento, lo cual califica a este hecho como un acto propio en cabeza del sujeto que instrumenta la conducta antes citada.

Ello, nos permite identificar distintos elementos que conforman el fenómeno con el cual tratamos, dentro de los cuales podemos enumerar:

1. Sujeto.
2. Estructura de conocimiento
3. Estructura moral.
4. Conducta impropia.
5. Voluntad del sujeto.
6. Hecho de Corrupción.

El comportamiento de estos lo que entenderemos al analizar el siguiente esquema:



Ahora, concretamente, cuales son los actos que en principio se entienden como emergentes de una actitud impropia por parte del sujeto? Son aquellos en los que concurren al mismo tiempo los siguientes elementos:

1. Estructura moral.
2. Conducta impropia.
3. Voluntad del sujeto.

Sobre la base de este esquema simple, describimos aspectos que concuerdan con aquellos que se relacionan con los denominados actos representativos del fenómeno de la corrupción.

Pero, el problema para nosotros es como identificar la materialización de este problema y su configuración en la realidad.

De hecho en algún momento hemos comentado que el fenómeno de la conducta impropia se exterioriza tanto en organizaciones públicas como en organizaciones privadas, en las primeras, se las denomina corrupción y en las segundas, se las identifica como fraude, no obstante tienen los dos tipos de acontecimientos el mismo origen y la misma naturaleza, lo cual nos lleva a tratar de identificar los mismos, de acuerdo al tipo de organización de que se trata. De hecho, todos conocemos que, en general, la totalidad de las organizaciones respaldan o asientan su funcionamiento en función de los objetivos definidos en momento de su creación, y que a través del tiempo, su estructura funcional y las actividades de la misma se sustentan en normas escritas o no, de distintos niveles, las que orientan estas actividades de manera tal de arribar a los objetivos antes definidos con el mayor grado de eficiencia y eficacia posible.

Como podemos visualizar estos objetivos definidos por los estratos máximos de la organización, son generales, es decir benefician o favorecen a todos los componentes de la organización. Cuando algunos de estos componentes incurre en un acto impropio (acto de corrupción), sus objetivos necesariamente no concuerdan con los de la generalidad, por el hecho de que el sujeto pretende lograr su propio objetivo individual, favoreciéndose a si mismo, o a algún grupo de individuos que el mismo integra. Estos actos son factibles de ser realizados por cualquiera de los sujetos que integran la organización, agregando a los elementos enumerados precedentemente el de:

4. Desvío de los objetivos de la organización.
5. Obtención de beneficios individuales.

En la realidad, estos acontecimientos o actos que reúnen, o en los cuales concurren lo elementos enumerados se pueden incluir con facilidad dentro de los tipos penales conocidos y que establece la legislación vigente en materia penal, pero que usualmente podemos calificar a título ilustrativo como:

- a) Sustracción de fondos y bienes.
- b) Desvío de fondos y bienes.
- c) Venta de documentos importantes.
- d) Ocultamiento de documentos importantes
- e) Venta de información confidencial.
- f) Ocultamiento de información de relevancia.
- g) Influencia en trámites relativos a actividades transaccionales.
- h) Influencia en el pago o cancelación de obligaciones.
- i) Utilización de documentación no verdadera.
- j) Sustitución de documentación verdadera por no verdadera.
- k) Modificación de información en los sistemas de información.
- l) Etc.

Obviamente, como ya lo afirmamos, estos actos pueden calificarse dentro de algunos de los tipos previstos por la normas penales vigentes, pudiendo en algunos casos no reunir los requisitos necesarios para su calificación como tales.

Entendemos enquistado el problema dentro de las organizaciones ya sean estas privadas o públicas, lo tenemos identificado, en cierta medida podemos determinar las causas, hecho en función del cual estaríamos en condiciones de definir algún esquema de solución, obviamente planteado como

expresión de intenciones más que como una enumeración de actos que nos permita corregir el problema. Entonces cuales serían las causas que hacen a los sujetos incurrir o verse afectados o relacionados con este tipo de acontecimientos:

1. Problemas de tipo cultural.
2. Nivel educativo.
3. Situación económica individual.
4. Situación económica general.
5. Naturaleza del sujeto.
6. Falta de congruencia entre los objetivos individuales con los objetivos generales.
7. Ineficiencia e ineficacia de las estructuras de control.
8. Ineficiencia de los sistemas penales.
9. Ineficiencia e ineficacia de las normas sancionatorias.
10. Otros.

Estos, entendemos generan el ámbito en el cual se pueden desarrollar actos impropios desde el punto de vista moral con el objetivo de beneficiarse individualmente dentro de la organización. Naturalmente, esta enumeración no es taxativa, lo cual hace que en la realidad sea factible se generen otros ámbitos de naturaleza similar.

6. MANIFESTACIÓN DEL FENÓMENO DENTRO DEL AMBITO DEL SECTOR PUBLICO

Dentro del ámbito del Sector Público, el fenómeno se manifiesta en la actualidad de manera generalizada, sin ser nuevo resulta novedoso en función de las distintas formas en las cuales se exterioriza, extendiéndose aún más dentro de dicho ámbito ante la ausencia de resistencia por parte de aquellos que conforman el control último y soberano de las actividades de cada uno de los componentes de la Hacienda Pública en general, es decir la sociedad. No obstante, debemos diferenciar distintos tipos de perspectivas para visualizar el fenómeno dentro del sector público. Por un lado debemos identificarlo desde el punto de vista de las actividades que se desarrollan en el mismo, dentro de las cuales podemos determinar:

- Actividades de administración de información y documentación.
- Actividades de administración de fondos y bienes.
- Actividades de prestación de servicios o provisión de bienes públicos.

Asimismo, dentro de estas actividades nos encontramos con distintos niveles de las mismas dentro de las cuales es factible identificar:

- Actividades de decisión.
- Actividades de operación.

Lo cual implica que al hacer concurrir estas clasificaciones, las actividades que se desarrollan en el sector público estarían calificadas en función del siguiente esquema:

1. Actividades de administración de información y documentación:
 - 1.1. Actividades de decisión.
 - 1.2. Actividades de operación.

2. Actividades de administración de fondos y bienes:
 - 2.1. Actividades de decisión.
 - 2.2. Actividades de operación.
3. Actividades de prestación de servicios o provisión de bienes públicos:
 - 3.1. Actividades de decisión.
 - 3.2. Actividades de operación.

Las actividades, o los tipos aquí enumerados son desarrollados por los sujetos que constituyen el recurso humano que conforma la estructura orgánica del ente estatal, siendo posible clasificar a los mismos de la siguiente forma:

1. Sujetos que desempeñan actividades de dirección:
 - 1.1. Funcionarios públicos.
 - 1.2. Funcionarios que desarrollan actividades de decisión dentro de la estructura orgánica de la organización.
2. Sujetos que desempeñan actividades de operación:
 - 2.1. Empleados públicos con actividades de administración de información, documentación, fondos y bienes.
 - 2.2. Empleados públicos que desempeñan actividades de prestación de servicios o provisión de bienes públicos.

La experiencia indica que el fenómeno se manifiesta abiertamente en cualquiera de los tipos de actividades que se desarrollan en el ámbito del sector público, y puede ser protagonizado por cualesquiera de los sujetos enumerados precedentemente, siendo posible que se configuren los siguientes tipos penales en función de las características de la actividad y el nivel del funcionario involucrado, como lo podemos visualizar en el esquema de clasificación que se describe a continuación:

- a) Sujetos que desempeñan actividades de dirección:
 - a.1) Actividades de administración de fondos y bienes.
 - a.2) Actividades de administración de información y documentación.
 - a.3) Actividades prestación de servicios o provisión de bienes públicos

Tipos penales:

1. Desvío de fondos y bienes.
2. Venta de documentos importantes.
3. Ocultamiento de documentos importantes.
4. Venta de información confidencial.
5. Ocultamiento de información de relevancia.
6. Influencia en trámites relativos a actividades transaccionales.
7. Influencia en el pago y/o cancelación de obligaciones.

b) Sujetos que desempeñan actividades de operación:

- b.1) Actividades de administración de fondos y bienes.
- b.2) Actividades de administración de información y documentación.
- b.3) Actividades de prestación de servicios o provisión de bienes públicos.

Tipos penales:

- 1. Sustracción de fondos y bienes.
- 2. Desvío de fondos y bienes.
- 3. Ocultamiento de documentos importantes.
- 4. Utilización de documentación no verdadera.
- 5. Sustitución de documentación verdadera por no verdadera.

Va de suyo, que en función de las responsabilidades que se le asigne al sujeto respectivo, es que el mismo se encontrará en condiciones de instrumentar algún tipo penal sin perjuicio de los niveles de actividades dentro de los cuales se encuentre.

El motivo, obviamente por el cual se configuran algunos de los tipos descritos dentro del ámbito del sector público tiene relación con el fin del sujeto de lograr sus objetivos individuales, económicos o no, y depende de cuales son los atributos que el mismo posee en función de las responsabilidades que le competen por su ubicación en la estructura de la organización.

Esta descripción, nos ilustra de que manera se instrumentan actos impropios dentro de la organización, entendiendo por lógica, que ellos representan uno de los principales males que afectan a las actividades del Estado en general. Ahora, como o que acciones se deberían instrumentar con la finalidad de lograr solucionar este problema? que atenta contra el cumplimiento de los objetivos de la organización, lo que en el caso del Estado se identifica con la satisfacción de las necesidades de la comunidad.

7. ACCIONES TENDIENTES A ATENUAR O CORREGIR LOS EFECTOS DEL FENÓMENO EN LAS ORGANIZACIONES GUBERNAMENTALES.

Resulta difícil determinar cursos de acción que posibiliten prevenir o corregir los efectos del fenómeno hasta aquí analizado, considerando que, básicamente las decisiones hasta la fecha adoptadas no han sido lo suficientemente eficientes en función de las necesidades planteadas, no permitiendo solucionar el problema, que en vez de corregirse, a nuestro entender se ha extendido a otros ámbitos, distintos de los cuales afectaba originalmente, e incluso ha adoptado otras formas a las conocidas hasta la fecha.

Hasta aquí hemos descrito lo que a nuestro entender, representan los aspectos más relevantes que se relacionan con el fenómeno que nos ocupa, tratando de que el desarrollo sea congruente con los hechos que se configuran en la realidad o tengan su expresión en ella. Ahora, conociendo en cierta medida la naturaleza del fenómeno, deviene en cierta complejidad definir los cursos de acción que posibiliten hacer frente a los efectos del mismo, por lo cual entendemos necesario particularizar el análisis a lo que es el ámbito público, con abstracción de la incidencia de la corrupción en el ámbito privado; ello por tres motivos fundamentales, independientemente de que existan otros de similar trascendencia:

- El grado de especialización que poseemos en el conocimiento de las condiciones particulares en las cuales se enmarcan las actividades del Sector Público.
- El efecto económico que representa para la sociedad en general, la configuración o la materialización en la realidad del fenómeno de la corrupción.
- El efecto social que como consecuencia del hecho descrito en el punto anterior se produce.

Definido el hecho de particularizar el análisis al ámbito público, el siguiente paso es determinar de que manera orientaremos el mismo, considerando prudente extender el examen a todo el proceso social que finalmente desemboca en las actividades individuales de los componentes del Sector Público.

Para ello clasificaremos a las acciones, atendiendo a las etapas que se desarrollan dentro del proceso citado en el párrafo precedente. Dicha clasificación podría elaborarse sobre la base de tres etapas:

- a) Etapa de aprendizaje del individuo como parte de la sociedad.
- b) Etapa de actividades del individuo como parte del Sector Público.
- c) Etapa de actividades del individuo como responsable de tomar decisiones dentro del Sector Público.
- d) Etapa final de actividades del individuo como parte de la sociedad, habiendo el mismo desarrollado actividades dentro del Sector Público.

- a) Etapa de aprendizaje del individuo como parte de la sociedad.

En la etapa de aprendizaje del individuo como componente de la sociedad, enumerada como punto a), nos encontramos principalmente con todo aspecto que se refiera al ámbito educativo, al proceso de educación o sistema a través del cual se instrumenta este en la sociedad o particularmente en cada comunidad. Este proceso adolece a nuestro entender, en cualquiera de sus niveles, de contenidos específicos que exterioricen en forma específica y profunda la naturaleza del fenómeno de la corrupción, lo cual permita al individuo consustanciarse con el conocimiento de cuales constituyen acciones dentro del marco de convivencia permitido dentro de la comunidad y cuales no, para lo cual entendemos conveniente instrumentar en la medida de lo posible las siguientes medidas dentro de este ámbito:

a.1. Reformulación del contenido de los programas de estudio de cada uno de los niveles introduciendo con mayor intensidad temas relativos a la corrupción tales como:

- a.1.1. Naturaleza del fenómeno.
- a.1.2. Identificación de los actos que encuadran dentro del mismo.
- a.1.3. Información respecto de los mecanismos sancionatorios existentes respecto de la configuración de alguno de ellos.
- a.1.4. Información respecto de las consecuencias para la sociedad, y en particular para la comunidad de la existencia de estos actos.
- a.1.5. Información respecto de las consecuencias para el individuo de estos actos.

a.2. Instrumentación de los nuevos contenidos en forma intensiva y continua en todos los niveles del proceso educativo.

a.3. Otorgar un perfil moral al contenido general de cada plan de estudios, resaltando la relevancia de los valores objetivamente válidos enumerados en el punto 5. precedente describiendo su influencia en la aplicación práctica de cada uno de los componentes académicos de dichos planes de estudios.

a.4. Evaluar en forma permanente la capacidad moral de los responsables de transmitir conocimiento, aplicando los distintos programas de estudios.

- b) Etapa de actividades del individuo como parte del Sector Público.

En esta etapa las actividades correctivas o preventivas deben estar dirigidas a ser aplicables dentro del ámbito en el cual se desempeñan los distintos componentes o recursos de naturaleza humana que

componen el Sector Público, ya que resulta difícil direccionar en forma específica estas actividades a cada individuo.

Para ello, en cierta medida, coincidimos en lo que se refiere a este tipo de medidas con las que propone la declaración de la Convención Interamericana contra la corrupción, en su parte pertinente, la cual propone en su artículo III que los Estados, dentro de sus propios sistemas institucionales deben crear, mantener y fortalecer:

1. Normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas.
2. Mecanismos para hacer efectivo el cumplimiento de dichas normas de conducta.
3. Instrucciones al personal de las entidades públicas, que aseguren la adecuada comprensión de sus responsabilidades y normas éticas que rigen sus actividades.
4. Sistemas de declaración de los ingresos, activos y pasivos por parte de las personas que desempeñan funciones públicas en los cargos que establezca la ley y para la publicación de tales declaraciones cuando corresponda.
5. Sistemas de contratación de funcionarios públicos y para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado que aseguren la publicidad, equidad y eficiencia de tales sistemas.
6. Sistemas adecuados para la recaudación y el control de los ingresos del Estado, que impidan la corrupción.
7. Órganos de control superior, con el fin de desarrollar mecanismos modernos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas.
8. Medidas que impidan el soborno de funcionarios públicos nacionales y extranjeros.
9. Mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción.

Estos preceptos están contenidos, como ya lo mencionamos en el artículo III de la Declaración de la Convención Interamericana contra la Corrupción, depositados en la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos. No obstante ellos implican expresión de ideas e intenciones más que medidas concretas, por lo que entendemos conveniente agregar a los mismos las siguientes acciones que conlleven a prevenir y en su caso corregir los efectos del fenómeno analizado:

- b.1. Revisión de las normas referidas a la asignación de responsabilidades dentro del marco de actividades de la organización gubernamental.
- b.2. Revisión de las normas referidas a la conformación de la estructura de control interno de cada unidad administrativa de la organización gubernamental.
- b.3. Evaluación permanente de las capacidades de cada uno de los recursos humanos componentes de la organización gubernamental, en función de la evaluación efectuada en base al punto b.1. precedente.
- b.4. Definición de la filosofía de control, y reestructuración en su caso de los órganos responsables, acentuando ello principalmente en aquellos casos en los cuales la actividad de control está específicamente direccionada al control preventivo.
- b.5. Revisar y en su caso modificar la estructura de sanciones administrativas emergentes de los respectivos regímenes.
- b.6. Promover la estructura de sanciones administrativas, principalmente dentro del ámbito de actividades del personal público, ya sea el político como administrativo.

b.7. Revisar y en su caso modificar la estructura de sanciones penales relativas a las actividades de los funcionarios públicos, o los responsables de la administración de fondos públicos.

b.8. Promover la estructura de sanciones penales, principalmente dentro del ámbito de actividades del personal público, ya sea el político como administrativo.

b.9. Promover las acciones del personal con carrera administrativa o gestión sin ningún tipo de cuestionamientos en relación a la realización de actos no concordantes con la legislación vigente.

b.10. Revisar y reestructurar los escalafones de ingresos de los recursos humanos públicos, políticos o administrativos, de manera tal de que ellas perciban remuneraciones concordantes con las responsabilidades que le competen, garantizando beneficios relacionados a ellas.

c) Etapa de actividades del individuo como responsable de tomar decisiones dentro del Sector Público.

c.1. Revisión de las normas referidas a la asignación de responsabilidades dentro del marco de actividades de la organización gubernamental.

c.2. Revisión de las normas referidas a la conformación de la estructura de control interno de cada unidad administrativa de la organización gubernamental.

c.3. Evaluación permanente de las capacidades de cada uno de los recursos humanos componentes de la organización gubernamental, en función de la evaluación efectuada en base al punto b.1. precedente.

c.4. Definición de la filosofía de control, y reestructuración en su caso de los órganos responsables, acentuando ello principalmente en aquellos casos en los cuales la actividad de control está específicamente direccionada al control preventivo.

c.5. Revisar y en su caso modificar la estructura de sanciones administrativas emergentes de los respectivos regímenes.

c.6. Promover la estructura de sanciones administrativas, principalmente dentro del ámbito de actividades del personal público, ya sea el político como administrativo.

c.7. Revisar y en su caso modificar la estructura de sanciones penales relativas a las actividades de los funcionarios públicos, o los responsables de la administración de fondos públicos.

c.8. Promover la estructura de sanciones penales, principalmente dentro del ámbito de actividades del personal público, ya sea el político como administrativo.

c.9. Promover las acciones del personal con carrera administrativa o gestión sin ningún tipo de cuestionamientos en relación a la realización de actos no concordantes con la legislación vigente.

c.10. Revisar y reestructurar los escalafones de ingresos de los recursos humanos públicos, políticos o administrativos, de manera tal de que ellas perciban remuneraciones concordantes con las responsabilidades que le competen, garantizando beneficios relacionados a ellas.

Resulta obvio, que las premisas previstas en la Declaración de la Convención Interamericana contra la Corrupción, depositados en la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos, son aplicables con mayor especificidad en este caso ya que esta calificación engloba a los recursos

humanos dentro del ámbito gubernamental principalmente políticos, es decir aquellos que podrían tener responsabilidades directas desde el punto de vista de la administración de fondos.

- d) Etapa final de actividades del individuo como parte de la sociedad, habiendo el mismo desarrollado actividades dentro del Sector Público.

En esta etapa, nuestra visión se enfoca a que aquellos que han desarrollado actividades dentro del ámbito gubernamental enmarcados en un ambiente que le permita realizar sus actividades dentro del marco generado a partir de las acciones sugeridas precedentemente, de manera tal que permita la formación de nuevos administradores públicos enmarcados en dicho marco. Es por ello que en este punto del proceso se deberían:

- d.1. Instrumentar programas de capacitación en los cuales se transmita la experiencia recogida durante el desarrollo de las actividades dentro de la organización gubernamental.
- d.2. Asesorar a funcionarios públicos con capacidad de decisión o no a efectos de que ello le permita a estos direccionar adecuadamente acciones que hagan posible ello.
- d.3. Promocionar las actividades desarrolladas dentro de este marco.
- d.4. Formar parte de programas de educación relacionados.

Las distintas etapas del proceso que permita adaptar las acciones enumeradas a la realidad, naturalmente deberían ser implementadas en forma concurrente.

Ello, desde el punto de vista de la lógica material no sería factible, no obstante resultaría viable definir modelos de administración financiera gubernamental que prevean los aspectos más importantes de las medidas citadas, siendo ello imperioso desde el punto de vista de las necesidades que hoy nos convocan.

8. REFLEXION FINAL

Resulta evidente, que la globalización económica, política y social existente durante los últimos años han tenido un efecto amplificador de las consecuencias del fenómeno de la corrupción, principalmente en el sector público, extensible entendemos a la mayoría de los países del mundo, no obstante con influencia mayor en aquellos emergentes o subdesarrollados, como consecuencia de la endeble solidez de su estructura estatal, lo cual le ha quitado a esta organización (el Estado como eje de la sociedad), el sentido para el cual fue concebido, inclusive impidiendo que este satisfaga las necesidades mínimas de los usuarios a los cuales sirve (sociedad en general), no permitiendo además que el se convierta en el sujeto que mantenga el equilibrio como protagonista principal de cada uno de los ámbitos sociales de los cuales forma parte. Como vemos, ha disminuido los argumentos fácticos que sustentan su mantenimiento, haciendo por lo menos cuestionable esto.

Es por ello, que a partir de los recursos que conforman esta estructura estatal debe generarse el movimiento de cambio que posibilite la instrumentación de medidas que permitan extirpar este mal mayor que es la corrupción en todas sus formas, implementándolas de manera tal que tengan un efecto total sobre el fenómeno, creando conciencia de la necesidad de ello en los responsables que pueden hacer posible dicha implementación. Efectuándose esta mediante la generación del contexto jurídico que haga factible recuperar la importancia de la organización estatal como protagonista principal de vida en sociedad.

Esta instrumentación se debe llevar a cabo mediante la activación de acciones como las enumeradas precedentemente en este trabajo, en forma concurrente, en la medida de lo posible, a fin de evitar la extensión del mal que nos afecta, por lo que en los distintos ámbitos sociales se debe generar el contexto conveniente, debiendo, a nuestro entender iniciarse, como punto de partida a partir de quienes en su mayoría conocen como se desenvuelven los recursos humanos que conforman la estructura de la organización gubernamental, los que son naturalmente ellos mismos, cualquiera sea su grado de participación en la citada estructura.

Estos, además de las fuerzas vivas de la sociedad deberían participar en la elaboración de los proyectos que hagan factible implementar las medidas sugeridas.

RESISTENCIA, Chaco, Argentina, Septiembre de 2003.

Cr. Marcelo José Zabaleta

9. REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- a) "Auditoría, un Enfoque Integral". Arens y Loebekke
- b) "Auditoría. Temas Seleccionados". Mario Wainstein, Armando Casal y otros. Ediciones Macchi. Argentina. 1999.
- c) "Finanzas Públicas y Derecho Tributario". Dino Jarach. Editorial Abeledo. Argentina. 1996.
- d) Declaración de la "Convención Interamericana contra la Corrupción". Organización de las Naciones Unidas. Secretaría General de la Organización de Estados Americanos. ONU; OEA. 2002.
- e) "México contra la Corrupción". María Alejandra Otamendi. Instituto Internacional de Gobernabilidad. México. 2002.
- f) "Economic Science, Economic Policy en Economic Advice". Stiglitz, Knowledge for Development. Washington D.C. 1998.
- g) "Democratic Governance". March y Olsen. New York.1995.
- h) "The Crisis of Global Capitalism". G. Soros. Open Society Endangered, Londres. Little Brown. 1999.