

INAP

ISSN 2683-9644

CUINAP | Argentina

Año 2 • 2021 | Cuadernos del INAP

Lineamientos sobre corrupción e integridad: hacia un nuevo enfoque preventivo

Martín Astarita

65

Capacitar e investigar para fortalecer las capacidades estatales

Argentina **unida**



CUINAP | Argentina

Lineamientos sobre corrupción e integridad: hacia un nuevo enfoque preventivo

Martín Astarita

65

Autoridades

Dr. Alberto Ángel Fernández

Presidente de la Nación

Lic. Santiago Andrés Cafiero

Jefe de Gabinete de Ministros

Dra. Ana Gabriela Castellani

Secretaria de Gestión y Empleo Público

Lic. Mauro Emanuel Solano

Director Institucional del INAP

Índice

Introducción	10
1. La corrupción como fenómeno complejo	11
2. El carácter político de la corrupción	13
3. La insuficiencia del punitivismo y la necesidad de una mirada preventiva	15
4. El fortalecimiento del Estado para combatir la corrupción	17
5. Radicalizar la democracia, esa es la cuestión	19
6. Federalizar y transversalizar la transparencia	21
7. Sector privado y criminalidad económica: el rol del poder económico	23
8. El rol de los flujos financieros ilícitos	25
9. La dimensión internacional, la agenda latinoamericana	27
10. La política como solución	30
Referencias	32

Lineamientos sobre corrupción e integridad: hacia un nuevo enfoque preventivo



**Martín
Astarita**

Licenciado en Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires. Realizó una Maestría en Economía Política con especialización en Economía Política Argentina en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Tanto desde el ámbito laboral como académico ha realizado y publicado diversas investigaciones vinculadas con la corrupción, los partidos políticos y el financiamiento de las campañas electorales.

En la actualidad trabaja en la Oficina Anticorrupción. Además, es docente de Ciencia Política en la Universidad de Buenos Aires.

Resumen

A lo largo de este documento presentamos algunos de los lineamientos conceptuales que subyacen en la gestión de la Oficina Anticorrupción desde diciembre de 2019. El objetivo no es la mera difusión de nuestro trabajo, sino sobre todo alimentar un debate sobre qué es la corrupción y de qué manera se expresa en nuestro país, cuáles son sus causas y mecanismos propagadores y qué efectos conlleva.

Ponemos en cuestión la existencia de un código moral único e invariante a partir del cual sea posible derivar un recetario de medidas contra la corrupción, a ser aplicado del mismo modo en todo tiempo y lugar. La definición sobre lo que se entiende por corrupción, así como el modo de combatirla, lejos de ser asuntos de índole moral, resultan cuestiones eminentemente políticas.

Asimismo, frente al reduccionismo de enfocarse casi exclusivamente en lo que ocurre en el sector público, tal como pregona la visión hegemónica, entendemos la corrupción como un fenómeno complejo y multidimensional, históricamente situado, que no encuentra homogeneidad en sus manifestaciones más elementales ni puede ser unívocamente interpretado.

Con ese entendimiento, al menos en nuestro país, el sector privado tiene un papel crucial en las prácticas corruptas, tanto en lo que hace a la articulación con el sector público (como contraparte necesaria) como en la comisión de delitos sin la participación directa y activa de funcionarios públicos pero que aún así, afectan gravemente el patrimonio y el interés público.

Con estos lineamientos, en definitiva, buscamos construir otra agenda anticorrupción. Nuestra apuesta es la construcción colectiva de una cultura de la integridad, que reivindique la política como actividad transformadora,

en miras de profundizar el sentido y los horizontes de nuestra democracia. La transparencia y la integridad es un problema de todos. La solución, política.

Palabras clave

Corrupción, Estado, sector privado, transparencia, Integridad, Oficina Anticorrupción

Abstract

Throughout this document, we present some of the conceptual guidelines underlying the Anti-corruption Office, which was founded in 2019. The main aim of this document is not spreading our specific work but promoting the discussion about how corruption is currently defined; the ways in which it appears in our country; its causes, effects and the mechanisms for its spread.

We question the existence of a unique and invariable moral code from which it is possible to recommend a certain number of anti-corruption measures that can be applied always and everywhere. The definition of what is understood by corruption as well as the ways to combat it are far from being moral affairs, they are political issues.

In addition, opposite to the reductionism of focusing only on the public sector, as the hegemonic theory does, we consider that corruption is a multidimensional and extremely complex phenomenon, historically situated, In this sense, at least in our country, the private sector has an essential role in corrupt practices both in its articulation with the public sector and in the commission of crimes without a direct and active participation of public workers but seriously affecting the legacy and public interest.

Through these guidelines we seek to build a different anti-corruption agenda. Our main objective is the collective construction of an integrity agenda to vindicate politics as a transformative action which deepens the meaning and broadens the horizons of our democracy. Transparency and integrity are public affairs. Therefore the only solution is politics.

Key words

Corruption, State, private sector, transparency, integrity, Anti-Corruption Office.

Introducción

La Oficina Anticorrupción (OA), organismo desconcentrado de la Presidencia de la Nación, fue creada en diciembre de 1999 con la misión de fortalecer la ética y la integridad en la administración pública nacional, a través de la prevención e investigación de la corrupción y la formulación de políticas de transparencia.

Pasaron ya dos décadas desde su creación. A lo largo de su trayectoria institucional, es posible identificar distintos momentos y etapas. Cada gobierno, sucesivamente, adoptó un determinado y peculiar enfoque para caracterizar la corrupción, sus causas y consecuencias, así como también para establecer una estrategia y un plan de acción. Este hecho incontrastable ilumina por sí mismo un aspecto en el que luego se ahondará: el carácter político de la corrupción.

Dicho de otra manera: no existe un código moral único e invariante a partir del cual sea posible derivar un recetario de medidas contra la corrupción, a ser aplicado del mismo modo en todo tiempo y lugar. La corrupción es un fenómeno complejo y multidimensional, históricamente situado, que no encuentra homogeneidad en sus manifestaciones más elementales ni puede ser unívocamente interpretado.

Con ese entendimiento, elaboramos este documento que contiene *diez ejes conceptuales* sobre los que se basa el trabajo de esta Oficina para el período iniciado el 10 de diciembre de 2019. Con su publicación, buscamos, más allá de su difusión, enriquecer nuestra mirada estimulando el debate en el público especializado y en la sociedad, porque, en definitiva, la transparencia, la integridad y la lucha contra la corrupción es un asunto de todos y todas.

La corrupción como fenómeno complejo

La corrupción es un fenómeno multidimensional, sistémico y complejo. Para su abordaje es necesario, ante todo, alejarse de la estrechez que supone la visión hegemónica, cuyos principales componentes (economicismo, protagonismo de los funcionarios públicos en desmedro de su necesaria contraparte privada, individualismo metodológico) conducen muchas veces a postular *menos Estado, menos corrupción* como fórmula prescriptiva a ser aplicada en todo tiempo y lugar.

El contexto importa. La pretensión universalista de explicar un fenómeno transcultural, transnacional y transhistórico como la corrupción, tomando como eje al *homo economicus*, debe ceder paso a la adopción de una perspectiva multidisciplinaria. En esa dirección, una pluralidad de teorías puede contribuir a entender la emergencia de la corrupción, así como también las variaciones en magnitud y extensión entre países e incluso dentro de un mismo país, en diferentes épocas históricas. Este tipo de análisis sistémico no busca prescindir de la mirada conductual de las personas, sino enriquecerla.

La complejidad del fenómeno a estudiar también implica reconocer sus diferentes manifestaciones. Además de destacar el rol del sector privado en los actos de corrupción y la influencia –indebida, ilegal o ilegítima– del poder económico sobre el poder político, particular importancia reviste

la clasificación entre grandes y pequeños hechos de corrupción. Con ella, hacemos notar que el foco de atención suele recaer en prevenir y castigar la gran corrupción (contrataciones, concesiones, privatizaciones), subestimando lo que dio en llamarse corrupción de baja intensidad, que ocurre cuando la burocracia interactúa con la ciudadanía.

Creemos, por el contrario, que los funcionarios de calle (*street level bureaucrats*) tienen un rol clave en el acceso a servicios públicos y la satisfacción de derechos esenciales por parte de la ciudadanía. Situaciones de exclusión y de discriminación, por tanto, muchas veces se encuentran asociadas a actos de corrupción. En definitiva, los así llamados pequeños actos de corrupción tienen, en verdad, efectos devastadores y profundos para las personas que los sufren.

El carácter político de la corrupción

La definición sobre lo que se entiende por corrupción, así como sus causas y sus efectos, lejos de ser asuntos de índole moral, resultan cuestiones eminentemente políticas.

¿Qué es el bien común y cómo se consigue? ¿Cuándo y de qué manera los intereses particulares pueden afectar el interés público? ¿Qué tipo de Estado necesitamos y cuál es el modelo de sociedad y de democracia al que aspiramos? ¿En dónde fijar las fronteras entre Estado y sociedad para propender al desarrollo con inclusión social? Más puntualmente, ¿cuál debe ser la naturaleza vincular entre las instituciones públicas y el sector privado para lograr tales propósitos?

El modo de abordar todos y cada uno de estos interrogantes influyen decisivamente para determinar qué es la corrupción y cómo se la puede combatir. Al respecto, durante mucho tiempo y bajo distintos gobiernos, en la Argentina y en el mundo, la corrupción fue concebida como una práctica acaecida principalmente en el ámbito público y para cuya receta se postulaba la necesidad de achicar al máximo el Estado y sus funciones.

Tal como desarrollaremos más adelante, creemos que la corrupción debe ser enfocada como un problema históricamente situado. En tal sentido, al menos en nuestro país, el sector privado tiene un papel crucial en las

prácticas corruptas, tanto en lo que hace a la articulación con el sector público (como contraparte necesaria) como en la comisión de delitos sin la participación directa y activa de funcionarios públicos pero que aún así, afectan gravemente el patrimonio y el interés público.

La insuficiencia del punitivismo y la necesidad de una mirada preventiva

Una estrategia exclusivamente punitivista en materia de lucha contra la corrupción está destinada al fracaso. En la idea de que es suficiente con «apartar a unas cuantas manzanas podridas» subyace una mirada simplista sobre la corrupción, que pone su acento en las conductas individuales y omite la importancia de factores estructurales (históricos, sociales, culturales, institucionales, económicos).

Derivado de ello, la investigación y el combate contra la corrupción es solo uno de los objetivos de esta Oficina. Propiciamos una estrategia más amplia y ambiciosa, que apunta a la promoción de una cultura de la integridad.

Este enfoque se encuentra en consonancia con las Recomendaciones de Integridad emitidas por la OCDE (2017: puntos 22 y 24), que enfatiza en la necesidad de que la OA desarrolle

«una estrategia de comunicación dirigida a clarificar y enfatizar su rol preventivo», así como poner especial atención en «destacar soluciones, buenas prácticas y éxitos, en vez de ser orientada en torno a la problemática que plantean los casos de corrupción y los costos de la corrupción». Incluso,

el organismo sugiere que «se podría promover una discusión sobre ventajas y desventajas de repositionar la Oficina Anticorrupción como una “Oficina de Integridad” para dar mayor visibilidad a su trabajo preventivo».

Esta Oficina busca, ante todo, pasar de la actitud reactiva a una posición proactiva, con políticas de integridad que trasciendan el plano formal y logren cambios reales y permanentes en las conductas. En definitiva, de lo que se trata es que los encargados de gestionar lo público no solo cumplan con lo dictado por la ley sino que ajusten su comportamiento a valores y estándares en los que el interés público sea siempre una prioridad.

Para ello, en una iniciativa en conjunto con la Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional de la Secretaría de Gestión y Empleo Público, elaboramos la *Guía para el Ejercicio Ético de la Función Pública*, que sintetiza los principales deberes, principios, incompatibilidades y obligaciones que el funcionariado público debe conocer y respetar para garantizar la integridad en el desempeño de su función.

Esta preocupación por mejorar la calidad y el funcionamiento de nuestra burocracia debe ser acompañada por un compromiso del sector privado en las buenas prácticas asociadas con la transparencia y la integridad (honestidad, probidad, no cartelización) y por el fortalecimiento y la ampliación de los canales de participación ciudadana.

El fortalecimiento del Estado para combatir la corrupción

Partimos del rechazo de la fórmula menos Estado como sinónimo de menor corrupción. La evidencia histórica, en nuestro país y en otras latitudes, enseña que la lucha contra la corrupción muchas veces ha sido un mero subterfugio para llevar adelante reformas neoliberales, tales como las privatizaciones, la apertura y la desregulación económica.

Lejos de promover transparencia, además, esta orientación pro-mercado y anti-estatista ha traído nuevas formas de corrupción y de opacidad, y sobre todo, una excesiva e indebida injerencia del poder económico en los asuntos públicos.

En la lucha contra la corrupción y la promoción de una cultura de la integridad, apuntamos a fortalecer el Estado y sus capacidades, en dos aspectos diferenciados aunque relacionados entre sí.

El primero de ellos, apunta a recuperar la noción de la *autonomía estatal*, cuya concreción resulta clave para impedir la captura de la decisión pública por parte de intereses privados (Castellani y Llampart, 2012). De Max Weber a Peter Evans es posible rastrear una rica y densa genealogía en torno al concepto de autonomía, aunque para los fines de este trabajo alcanza con otorgarle un sentido más preciso y acotado: que la toma de decisiones

estatal sea soberana sin que esté colonizada por los sectores económicos dominantes y que refleje, en todo momento, el interés general. Se trata entonces de las capacidades estatales vinculables (aspecto externo). Su fortalecimiento implica que el Estado pueda comandar una articulación público-privada virtuosa, que evite prácticas predatorias y situaciones de *rent-seeking*, y logre el tan ansiado desarrollo con inclusión social.

El segundo aspecto es interno e incluye el fortalecimiento de los procesos de monitoreo y control que hace el mismo Estado sobre sus propios funcionarios y sus actos. Es necesario reforzar los mecanismos de control antes del acto administrativo y efectuar un monitoreo riguroso del conjunto del proceso que culmina en la ejecución de una decisión. Así, se reducen las posibilidades de que un funcionario cometa actos de corrupción y, a la vez, obstruye la captura de la burocracia de actores privados y externos. En síntesis, el proceso de fortalecimiento de las capacidades estatales resulta medular en una estrategia anticorrupción.

Radicalizar la democracia, esa es la cuestión

La construcción de una cultura de la integridad tiene que estar vinculada con la tarea de fortalecer la calidad de nuestra democracia. En esa dirección, incorporamos el concepto de gobernanza, que concibe el proceso de toma de decisiones y de gestión pública como un espacio de coordinación social entre actores estatales y de la sociedad civil (individual y organizado), y cuya legitimidad debe evaluarse no solo en términos de eficiencia sino también respecto de los niveles de participación ciudadana.

Como organismo de control, la OA entiende que los procesos de *accountability* vertical que su operatoria implica deben ser complementados con la promoción de mecanismos de *accountability* horizontal. En tal sentido, aspiramos a una genuina participación ciudadana, no solo en los procesos de rendición de cuentas y en el control gubernamental ex-post. Promovemos también el involucramiento de la sociedad y de sus organizaciones en el diseño e implementación de políticas públicas.

Para lograrlo, la OA tiene a su alcance una variedad de herramientas, contempladas en nuestra legislación, como el acceso a la información pública, la publicidad de la Gestión de Intereses, las Audiencias Públicas y la Elaboración Participativa de Normas. Pero no queremos que las instancias de participación se agoten en los canales formales ya existentes.

En tal sentido, buscamos darle al trabajo de la Oficina un verdadero carácter democrático, participativo y plural. Para ello, incorporamos a sindicatos y organizaciones sociales al Consejo para el Plan Nacional Anticorrupción. En la misma línea, incluimos la agenda de género y de derechos humanos, porque ello significa dialogar, interpretar y canalizar las demandas presentes en nuestra sociedad. Finalmente, buscamos articular con el sector privado para promover la conformación de lo que denominamos un «ecosistema de integridad» en los procesos de compras y licitaciones públicas.

En síntesis, la participación ciudadana, vehículo para profundizar y radicalizar la democracia, constituye una forma también de prevenir actos de corrupción y propagar una cultura de la integridad.

Federalizar y transversalizar la transparencia

El impulso de políticas de transparencia e integridad requiere mucho más que la acción de un organismo centralizado y especializado como la OA. El ordenamiento federal de nuestro país vuelve imprescindible la cooperación intergubernamental entre estados multinivel.

La exigencia de un trabajo articulado y colaborativo con las autoridades sub-nacionales tiene distintas expresiones institucionales y legales. Al respecto, la Ley N.º 24.759 insta a esta Oficina a velar por la promoción de la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) en los ámbitos provincial y municipal. En segundo lugar, en el marco del Mecanismo de Seguimiento de la CICC, el Comité de Expertos alentó

a la República Argentina a continuar desarrollando con sus Estados Provinciales acciones conjuntas para obtener información sobre la implementación de la Convención, al igual que fortaleciendo la cooperación y coordinación entre el Gobierno Federal y los gobiernos provinciales y municipales para la efectiva implementación de la Convención y prestando a éstos la asistencia técnica que con tal fin le requieran (OEA, 2006: 37).

Más recientemente, el Decreto 650/2019 invita a las provincias y municipios a replicar la experiencia nacional de los enlaces de integridad en sus respectivas jurisdicciones.

En ese marco, nuestra intención es lograr transversalizar la transparencia, pero lo queremos hacer con perspectiva federal, contemplando la complejidad y la diversidad de escenarios que componen los estados provinciales y los municipios de nuestro país y que, generalmente, pueden requerir políticas específicas.

Estamos convencidos de que este tipo de abordaje, que pone en valor el federalismo argentino, traerá aparejado beneficios mutuos: a los gobiernos subnacionales, poder «capitalizar la oportunidad de construir confianza entre los ciudadanos y los gobiernos» (OCDE, 2019a: 28), y para esta Oficina, mejorar la eficiencia de sus acciones. La *Guía para la creación y fortalecimiento de las áreas de integridad y transparencia en jurisdicciones nacionales, provinciales y municipales, elaborada por esta Oficina (2020)*, apunta en el sentido indicado.

Sector privado y criminalidad económica: el rol del poder económico

La visión hegemónica, como ya señalamos, ha puesto el énfasis en el Estado y sus funcionarios como sujetos protagónicos de los hechos de corrupción, mientras que relegó a un plano secundario al sector privado, asignándole un rol meramente pasivo o en todo caso reactivo.

Sin embargo, como problema históricamente situado, la corrupción, en el ámbito latinoamericano contemporáneo tiene estrecha vinculación con la influencia indebida, ilegítima o ilegal que ejerce el poder económico sobre el poder político.

En ese marco, esta Oficina busca incorporar como parte de su estrategia el abordaje de prácticas como los conflictos de intereses, la *puerta giratoria*, los procesos de renegociación de la deuda externa, la fuga de capitales, el lobby empresarial y el financiamiento político-electoral de las empresas, que tradicionalmente, en el campo académico, legislativo y mediático, no fueron asociadas con el fenómeno de la corrupción.

Dada la intensidad de las relaciones entre el sector público y los sectores empresariales (OCDE, 2005), los conflictos de intereses cobran vital importancia. El mecanismo conocido como *puerta giratoria*, justamente, hace referencia a las personas que ocupan altos cargos en el sector público y

en el privado en distintos momentos de sus trayectorias laborales. Desde el punto de vista jurídico, la puerta giratoria se ubica dentro del campo de los llamados conflictos de interés. Sin embargo, estudios desde la sociología y la ciencia política han destacado los riesgos que implica este mecanismo en términos de captura de la decisión estatal por parte de poderosos sectores económicos o grandes firmas (Canelo y Castellani, 2017).

El rol de los flujos financieros ilícitos

Las reformas pro-mercado de las últimas décadas a escala planetaria y, especialmente, la liberación, apertura y desregulación financiera, en un contexto signado por la globalización, han generado una proliferación de actos de criminalidad económica (fuga de capitales, evasión tributaria, lavado de dinero, cuentas *offshore*) que impactan negativamente en el presupuesto público, en la calidad democrática y en el objetivo de alcanzar el desarrollo con inclusión social.

La envergadura de estos fenómenos dio lugar al surgimiento de un nuevo término, los *Flujos Financieros Ilícitos* (IFF, por sus siglas en inglés), que hacen referencia a todo tipo de flujo financiero «generado por métodos, prácticas y delitos destinados a transferir capital financiero fuera de un país en contravención de las leyes nacionales o internacionales» (OCDE, 2014).

Por su magnitud y sus múltiples impactos negativos, en el nuevo milenio los IFF han recibido una creciente atención por parte de distintos actores tanto a nivel internacional como regional. Prueba de ello es que la ONU ha establecido como uno de sus objetivos de Desarrollo Sustentable el compromiso global para reducir el volumen de flujos financieros ilícitos y los daños que éstos causan (Agenda ONU, 2030).

La relación entre los IFF y la corrupción es compleja y bidireccional. El lazo más evidente es que el dinero proveniente de la corrupción es una de las fuentes delictivas de las que se nutren los IFF. Pero allí no se agotan los nexos. La corrupción suele propiciar actividades ilegales (como el tráfico de drogas o de personas) que son las que a su vez alimentan los IFF. Finalmente, cuando las instituciones públicas y privadas (financieras, tributarias, aduaneras, comerciales) son permeadas por la corrupción suelen quedar incapacitadas para detectar y prevenir las transferencias transfronterizas.

Los IFF ilustran, de distintas maneras, la necesidad de adoptar una visión sobre la corrupción más amplia y compleja que la pregonada por la corriente hegemónica. Por un lado, el sector privado, en estos mecanismos de transferencias transfronterizas, cumple un rol central, no meramente reactivo como se le asigna usualmente. Por otro, pone en tela de juicio el enfoque centrado en las conductas individuales. Los IFF son, en esencia, mecanismos sistémicos que involucran una multiplicidad de actores e instituciones, y cuyas prácticas son posibles bajo ciertas configuraciones legales y macroeconómicas. Por último, revelan la insuficiencia de las estrategias anticorrupción que toman como unidad de análisis a los Estados-nación, sin considerar que los actos de corrupción suelen operar a escala internacional.

La dimensión internacional, la agenda latinoamericana

Por distintos motivos y factores, el escenario internacional es el marco adecuado para comprender y combatir la corrupción. Aunque se trata de un fenómeno antiquísimo, íntimamente relacionado con el desarrollo del Estado (Bourdieu, 2014), es recién a fines de la década de 1980 y principios de los años 1990 que la lucha contra la corrupción adquiere relevancia mundial.

Es en ese periodo cuando se consolidó un enfoque hegemónico que, entre otros aspectos, apuntó a establecer una definición uniforme, normativa y universal sobre la corrupción. Fue decisivo, en su consolidación, el trabajo del Banco Mundial sobre *el buen gobierno* y su influencia en el desarrollo económico (World Bank, 1992). Con un claro sesgo economicista, proliferaron investigaciones e índices de todo tipo para medir la corrupción (en un país a lo largo del tiempo y entre países en un mismo momento) y su impacto en la economía.

En esta visión, que aún mantiene vigencia, se asocia la corrupción casi exclusivamente al ámbito público y se propone como solución el achicamiento del Estado y de sus funciones (apertura económica, desregulación, privatizaciones).

Cabe consignar que la globalización y fenómenos estrechamente asociados con ella (la transnacionalización y financiarización de la economía, la caída del Muro de Berlín y del socialismo real, la ola redemocratizadora de América Latina, entre otros) han promovido esta internacionalización de la corrupción, así como también el surgimiento de acciones a nivel supra-nacional.

En ese marco, proliferaron iniciativas inter-estatales y de organismos multilaterales en las que la Argentina ha sido socio activo. La Convención Interamericana contra la Corrupción (1996), la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (2003), la Convención Internacional Contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000) y la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales (1997) constituyen algunos de los hitos más salientes y a los cuales esta Oficina asigna singular importancia.

Sin menospreciar ni subestimar su valor, creemos no obstante que es necesario trabajar, de manera complementaria, en pos de la construcción de una agenda propia y específica para América Latina en materia de transparencia e integridad, que refleje cabalmente las peculiaridades de nuestra región.

Al respecto, los vínculos entre el poder político y económico en los países en desarrollo no presentan los mismos atributos que en los países desarrollados, entre otras cosas, porque en sus determinaciones influyen complejos procesos históricos, como el tipo y composición de las elites, rasgos institucionales, la estructura productiva y socio-económica, el modo de inserción internacional, etc.

Del mismo modo, una variedad de prácticas vinculadas con la corrupción sobre las que hemos hecho mención en este documento (criminalidad económica, flujos financieros ilícitos) adquieren particular relevancia para América Latina. Es que aunque se trata de acciones sistémicas e internacionales, fungen usualmente como mecanismos de extracción de riquezas para los países de la región, ahondando los de por sí graves e históricos problemas de desigualdad, exclusión y falta de desarrollo.

10

La política como solución

La visión hegemónica sobre la corrupción, centrada en lo público y en una postura moralista sobre las conductas individuales de nuestros representantes, suele tener como corolario lógico la emergencia de prácticas y discursos vinculados con la anti-política.

La experiencia reciente argentina así lo confirma. En efecto, gobiernos con una orientación neoliberal no solo han utilizado la lucha contra la corrupción para reducir o eliminar al máximo posible distintos ámbitos de actuación e intervención estatal (empresas públicas, subsidios, regulaciones y controles). Parte integral de estos procesos fue la identificación de una imprecisa *clase política* como la gran responsable de los males argentinos, reclamando entonces que las reformas pro-mercado queden a cargo de actores «no contaminados de política»: expertos de organismos internacionales, tecnócratas locales, empresarios.

Otra agenda anticorrupción, alejada de las cruzadas moralizadoras que pregona el neoliberalismo, es tan necesaria como posible. Nuestra apuesta es la construcción colectiva de una cultura de la integridad, que reivindique la política como actividad transformadora, en miras de profundizar el sentido y los horizontes de nuestra democracia.

No significa rechazar *in toto* la visión hegemónica, sino recuperar algunos de sus elementos para enriquecerlos en una visión más amplia, sistémica y compleja sobre lo que es la corrupción, sus causas y efectos.

En tal sentido, no subestimamos la corrupción en el sector público. Desde la OA trabajamos para fortalecer la ética pública y la cultura de la integridad al interior de nuestra burocracia. Pero esta tarea quedaría inconclusa sin comprometer en las buenas prácticas al sector privado, focalizando en las importantes distorsiones generadas por la influencia indebida, ilegítima e ilegal del poder económico sobre el poder político. Del mismo modo, sin desconocer las falencias de nuestra dirigencia política, buscamos su fortalecimiento incentivando la participación ciudadana y los mecanismos de *accountability*. Es con más democracia que se resuelven los problemas de la democracia.

A lo largo de este documento presentamos algunos de los lineamientos conceptuales que subyacen en la gestión de la OA, iniciada en diciembre de 2019. El objetivo, como dijimos al inicio, no es la mera difusión de nuestro trabajo, sino sobre todo proponer un debate sobre qué es la corrupción, cuáles son sus causas y mecanismos propagadores y qué efectos conlleva.

Estamos convencidos de que la construcción colectiva de una nueva visión sobre la corrupción, alternativa a la hegemónica, es la única manera de poder diseñar estrategias eficaces para combatirla. La transparencia y la integridad, en definitiva, es un problema de todos. La solución, política.

Referencias

- Bourdieu, P. (2014). Sobre el Estado. Cursos en el *Collège de France* (1989-1992). Anagrama.
- Canelo, P. y Castellani, A. (2017). Puerta giratoria, conflictos de interés y captura de la decisión estatal en el gobierno de Macri. El caso del Ministerio de Energía y Minería de la Nación. *Informe de Investigación N.º 2*. Observatorio de las Elites Argentinas del IDAES-UNSAM <http://noticias.unsam.edu.ar/wp-content/uploads/2017/04/Informe-N2-Observatorio.pdf>
- Castellani, A. y Llanpart, F. (2012). Debates en torno a la calidad de la intervención estatal. *Papeles de Trabajo*, 6(9), 155-177.
- OCDE (2005). *La gestión de los conflictos de intereses en el servicio público. Líneas directrices de la OCDE y experiencias nacionales*. https://read.oecd-ilibrary.org/governance/la-gestion-de-los-conflictos-de-intereses-en-el-servicio-publico_9788495912220-es#page1
- OCDE (2014). *Illicit Financial Flows from Developing Countries: Measuring OECD Responses*. https://www.oecd.org/corruption/Illicit_Financial_Flows_from_Developing_Countries.pdf
- OCDE (2019). *Estudio de la OCDE sobre Integridad en Argentina. Lograr un camino sistémico y sostenido*. <https://www.oecd.org/gov/estudio-de-la-ocde-sobre-integridad-en-argentina-g2g98f15-es.htm>
- OCDE (2019). *Las Oficinas de Integridad Institucional en el Perú. Hacia la implementación de un sistema de integridad*. <http://www.oecd.org/gov/integridad/OCDE-estudio-oficinas-de-integridad-peru.pdf>
- Oficina Anticorrupción y Secretaría de Gestión y Empleo Público (2020a). *Guía para el ejercicio ético de la función pública*. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/guia_para_el_ejercicio_etico_-_oa_y_sgyep_-_septiembre_2020.pdf
- Oficina Anticorrupción (2020b). *Guía para la creación y fortalecimiento de las áreas de integridad y transparencia en jurisdicciones nacionales, provinciales y municipales*. <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/if-2020-51883774-apn-ssiyt-oa.pdf>

CUINAP | Argentina, Cuadernos del INAP

Año 2 – N.º 65 – 2021

Instituto Nacional de la Administración Pública

Av. Roque Sáenz Peña 511, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

CP: C1035AAA – Tel.: 4343 9001

Correo electrónico: cuinap@jefatura.gob.ar

ISSN 2683-9644

Editor responsable

Mauro Solano

Idea original

Carlos Desbouts

Edición y corrección

Natalia Staiano

Arte de tapa

Roxana Pierri

Federico Cannone

Diseño y diagramación

Edwin Mac Donald

Las ideas y planteamientos contenidos en la presente edición son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen la posición oficial del INAP.

INAP no asume responsabilidad por la continuidad o exactitud de los URL de páginas web externas o de terceros referidas en esta publicación y no garantiza que el contenido de esas páginas web sea, o continúe siendo, exacta o apropiada.

Los Cuadernos del INAP y su contenido se brindan bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial 2.5 Argentina. Es posible copiar, comunicar y distribuir públicamente su contenido siempre que se cite a los autores individuales y el nombre de esta publicación, así como la institución editorial.

El contenido de los Cuadernos del INAP no puede utilizarse con fines comerciales.

Esta publicación se encuentra disponible en forma libre y gratuita en: publicaciones.inap.gob.ar

Abril 2021

Secretaría de
Gestión y Empleo Público



Jefatura de
Gabinete de Ministros
Argentina