



Scripta Ethnologica

ISSN: 0325-6669

ISSN: 1669-0990

caeasecretaria@gmail.com

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas  
Argentina

Federico, Saettone

**QUE TODO CAMBIE PARA QUE NADA CAMBIE. LA  
COMISIÓN NACIONAL DE ÉTICA PÚBLICA EN ARGENTINA**

Scripta Ethnologica, vol. XLII, 2020, -, pp. 97-122

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas  
Argentina

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=14864828005>

- ▶ [Cómo citar el artículo](#)
- ▶ [Número completo](#)
- ▶ [Más información del artículo](#)
- ▶ [Página de la revista en redalyc.org](#)



Sistema de Información Científica Redalyc

Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso  
abierto

## QUE TODO CAMBIE PARA QUE NADA CAMBIE. LA COMISIÓN NACIONAL DE ÉTICA PÚBLICA EN ARGENTINA

Federico Saettone\*

*Summary:* This article analyzes the parliamentary debate in the 1990s of the so called National Ethics Government Committee (NEGC), a control agency that should work as a special committee in the National Congress. The NEGC was an innovative agency designed with a plural logic, integrated by representatives of the Executive Branch, the Legislative Branch, the Office of the General Attorney, and also, by eight citizens with a recognized record in corruption prevention matters, elected by the Congress. However, during the parliament debate, it was found that congressmen didn't know how to endow the NEGC of autonomy for enquiring suspicious increasing of public officials and policymakers assets. Additionally, they refused to endow the NEGC of authority to lay out a unique affidavit regime for all officials, policymakers and judges. Worse, since the creation of NEGC, this agency was never put into operation and in its place the national government created the National Office of Public Ethic, which was closed at the end of 1990s and then replaced by the Anticorruption Office. These two agencies were created in the Executive branch, were the National President can appoint and dismiss their authorities without any interference of other branches (for example, the National Congress). Lastly, the NEGC was abrogated by the National Congress in 2013 when it approved the 26.857 Law, which confirmed the AO authority, an agency without a good reputation.

*Keywords:* Corruption, Democracy, National Congress, Control agencies.

### Introducción:

La década de 1990 en Argentina es recordada por una serie de reformas que tuvieron que ver con la privatización de los servicios públicos y por la desregulación y apertura de la economía llevada a cabo durante la primera presidencia de Carlos Menem (1989-1994), un caudillo peronista de una pequeña provincia del noroeste del país. Lo llamativo de esas reformas sin precedentes, es que se realizaron con el argumento de combatir la corrupción heredada de la década de 1980.

Sin embargo, al promediar la década de 1990, la promesa de terminar con la corrupción no sólo no se cumplió, sino que esa década es recordada por los escándalos de corrupción como un fenómeno recurrente de la política democrática

(Mauro, 2012; Pereyra, 2012 y 2019; Astarita, 2014; Quiroga, 2018).

Toda vez que estalla un escándalo por mal comportamiento ético del presidente, un ministro o cualquier otro funcionario, y alguien se digna a denunciarlos, se activa un largo proceso judicial que en Argentina rara vez concluye con una condena firme, ni qué decir de una pena de encarcelamiento. Hay un consenso casi unánime en la academia y entre especialistas que esta pobre performance de la justicia en relación a la persecución penal de los delitos de corrupción socaba la credibilidad ciudadana en la política, que la asocia a la impunidad (Peruzzotti, 2003; Secchi, Kalpschtrej y Arcidiácono, 2017).

Si bien es indudable que la corrupción es un problema de justicia, también lo es de la

democracia, en la cual los políticos tienen la obligación de hacer algo, y no simplemente quedarse en promesas de campaña. Parte de esa respuesta se materializó a fines de la década de 1990 con la sanción de la Ley 25.188 de “Ética en la Función Pública” (actualmente vigente) que, por primera vez desde la transición democrática en 1983, establece los deberes y pautas de comportamiento ético de políticos, funcionarios y magistrados; como así también los obliga a presentar regularmente las declaraciones juradas integrales patrimoniales, a declarar sus incompatibilidades y conflictos de intereses, etc.

Pero, lo más importante a los fines de esta investigación, es la denominada Comisión Nacional de Ética Pública (en adelante, la CNEP), creada en el capítulo VIII de esa ley. Lo interesante de esta agencia es que nació en una década en la que surgieron una serie de agencias de control de corrupción, algunas creadas por ley, otras por decreto, y otras incluso por la misma Constitución Nacional reformada en 1994. Sin embargo, a diferencias de éstas, la CNEP nunca se activó y fue derogada de la normativa trece años después tras la aprobación de la Ley 26.857. Esto lleva a preguntarse ¿qué se proponían los políticos de la década de 1990 en relación a esa agencia? Para hallar la respuesta a ese interrogante, se analizarán los debates parlamentarios de la Ley 25.118, que comenzaron a principios de 1997 y finalizaron con su sanción en septiembre de 1999.

La principal cuestión que interesa desentrañar en esta investigación es el particular diseño institucional de la CNEP, en el que están representados los tres poderes del estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), y además, por primera

vez, incorpora la participación ciudadana.

El artículo se divide en dos partes. La primera da cuenta de los cambios en el ámbito internacional y regional, en el sistema de partidos, y en el comportamiento de la ciudadanía, la cual empezó a demandar al gobierno un mayor estándar ético y de transparencia. También aborda la creación de agencias de control de ética pública y de auditoría en la década de 1990, y concluye con una síntesis esquemática de las principales características del proceso legislativo del Congreso Argentino. En la segunda, se analizan de los debates parlamentarios de la Ley 25.188 en la Cámara de Diputados y la de Senadores, pasando luego a la evaluación de los cambios introducidos por los legisladores en el diseño de la CNEP. Por último, se aborda el proceso legislativo por el cual se derogó esa comisión de la normativa nacional.

El análisis del proceso de deliberación de la Ley 25.188 se basa en el análisis de los Diarios de Sesión, el único documento oficial que publica el Congreso Nacional que contiene tanto las versiones taquigráficas de los debates de los legisladores, como los diferentes proyectos de ley sobre un mismo asunto. Todo esto constituye un rico material de información sobre el tratamiento de esa ley, de la que actualmente no hay investigaciones empíricas. Por último, dicho análisis se complementa con una cuidadosa revisión de la normativa sobre ética pública por la cual se crearon las agencias de control.

### **Primera parte**

#### **Los cambios en la década de 1990**

La década de 1990 fue sin duda uno de los períodos más emblemáticos de la joven

democracia argentina en la medida que se llevaron a cabo una serie de reformas económicas, políticas y constitucionales que tuvieron como trasfondo una creciente demanda ciudadana de transparencia y responsabilidad política (Mauro, 2012; Pereyra, 2012 y 2019).

Es claro que muchos de esos cambios se vieron favorecidos por la coyuntura internacional y regional de esa década, que a su modo impactaron en el orden interno. Tal coyuntura internacional, está signada por el fin de la Guerra Fría y la desintegración del régimen soviético, un evento que significó el triunfo de las democracias liberales sobre los regímenes autoritarios y totalitarios (Morlino, 2005). En Argentina, esta particular coyuntura fue aprovechada por el gobierno peronista de Carlos Menem (1989-1999) para alinearse con el gobierno de Estados Unidos, el cual, priorizó una agenda internacional que, entre otros objetivos, favorecía los procesos transición y consolidación democrática en los países periféricos (Cansino y Covarrubias, 2007).

A partir de esta agenda internacional promovida por Estados Unidos, en el ámbito regional se discutieron las primeras medidas que comprometieron a los Estados a elevar los estándares de transparencia y mejorar los mecanismos de rendición de cuentas. Fue así entonces, como en 1997, se realizó la Convención Interamericana contra la Corrupción, a la cual Argentina adhirió (Ley 24.759), y que recomienda a los estados partes promover iniciativas para mejorar los estándares de conducta de los funcionarios, garantizar la correcta administración de los recursos públicos, fomentar regímenes de declaraciones patrimoniales de los funcionarios, la prevención de conflictos de interés y, no menos

importante, la creación de agencias de control de corrupción (Ferreira Rubio, 2017)(1).

Sin embargo, esta agenda regional de buenas prácticas y la transparencia, se vio condicionada por una particular configuración que adquirieron las democracias en la región —en particular, la Argentina— que O'Donnell (1994) denominó en su momento la *Democracia Delegativa* (DD). La principal característica de aquella es la discrecionalidad por la cual se valen los presidentes para responder a las demandas de los sectores populares y por la que sienten autorizados a hacer y deshacer todo en nombre de las mayorías que supuestamente representa. En otros términos, la DD es inseparable de una concepción populista de la representación política, que supone una ciudadanía fundamentalmente pasiva, que suele confiar en las cualidades personales del líder antes que en las instituciones (D'Alessandro, 2006).

En lo que se refiere a la Argentina de la década de 1990, el ejemplo de manual de una DD fue la presidencia de Carlos Menem, el cual, al poco tiempo de ser elegido solicitó una amplia delegación legislativa del Congreso Nacional, por razones, supuestamente, de emergencia económica, que le permitió gobernar por decreto eludiendo la participación del Congreso Nacional (Ferreira Rubio y Goretti, 1998).

En cierto modo, esto último es normal que suceda en una DD, en la medida que, como señala O'Donnell (1994), el presidente gana las elecciones prometiendo tomar medidas salvadoras sin grandes costos sociales que no son posibles llevarlas a cabo en el corto plazo, y como corolario de ello, cae en desgracia. En el caso de Menem, el desencanto de las reformas no tardó en llegar, diluyendo su popularidad no

sólo en relación a los sectores populares que históricamente se identificaban con el peronismo (Levitsky, 2003), sino también en relación a los sectores medios urbanos. Estos últimos empezaron a exigir una rendición de cuentas a los gobernantes a través de una *política electoral*, por la cual los votantes *asumen una actitud más discriminante en la urna electoral y no titubean en cambiar partidos y castigar a determinados candidatos si los mismos no satisfacen sus expectativas* (Peruzzotti 2003, p.48).

Esta demanda ciudadana de rendición de cuentas fue de la mano de ciertos cambios en la política de partidos que se dieron a partir del agotamiento del bipartidismo radical-peronista (Abal Medina y Suárez Cao, 2002). La principal víctima de ello fue la Unión Cívica Radical –un partido que históricamente representaban clases medias y urbanas– que sufrió una sangría de votos capitalizada en buena medida por el Frente del País Solidario (FREPASO),

una coalición de partidos que había debutado en las elecciones presidenciales de octubre de 1995, obteniendo un impensado segundo lugar (Saettone, 2011b).

A partir de esta nueva coyuntura electoral, se dieron las condiciones para que la UCR y el FREPASO formen una coalición más amplia –conocida como *La Alianza*– que les permitió un triunfo electoral en las elecciones legislativas de octubre de 1997, y luego, en la elección presidencial de octubre de 1999, derrotando al peronismo (Saettone, 2011<sup>a</sup>).

Los cambios en la política de partidos durante esa década también afectó al peronismo que perdió un importante contingente de legisladores y dirigentes que fundaron, primero, el Frente Grande, y luego el FREPASO (2); como así también una creciente rivalidad por la candidatura presidencial para la elección de 1999 entre Carlos Menem y Eduardo Duhalde, por entonces gobernador de la Provincia de

Bloque	1983-85		1985-87		1987-89		1989-91		1991-93		1993-95		1995-97		1997-99		1999-01	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
<b>Unión Cívica Radical</b>	129	50.8	129	50.8	114	44.9	90	35.4	84	32.7	84	32.7	68	26.5	66	25.7	82	31.9
<b>Partido Peronista</b>	111	43.7	62	24.4	97	38.2	120	47.2	116	45.1	127	49.4	131	51	119	46.3	99	38.5
<b>FREPASO</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	22	8.6	38	14.8	37	14.4

Cuadro 1: Composición de la Cámara de Diputados de la Nación de Argentina, período 1983-1997

Buenos Aires (Godio, 1998). Esta rivalidad se saldó a favor de este último, aunque al precio de la derrota del peronismo en esa elección. En síntesis, en la década de 1990 surgió un nuevo discurso ciudadano contra la vieja política de aparatos partidarios que se tradujo en un creciente activismo cívico orientado al monitoreo ciudadano de la conducta de los funcionarios y dirigentes políticos, en donde adquirieron protagonismo las asociaciones civiles especializadas (ONGs), profesionales independientes –estudios de abogados, consultoras, etc. (Peruzzotti, 2003). Sin embargo, este discurso ético ciudadano de lucha contra la corrupción estuvo lejos de traducirse en el fortalecimiento de instituciones, en la medida que se lo apropiaron los candidatos de la oposición para ganarse el apoyo de los sectores medios-urbanos (Torre, 2003; Pousadela, 2007).

### La reforma constitucional

Además de los cambios regionales y en la política de partidos, en esa década tuvo lugar la reforma constitucional de 1994, la cual, entre otros cambios, creó una serie de agencias de control de corrupción, que era una de las deudas de la transición democrática. Respecto de aquellas, es elocuente el diagnóstico que el ex Presidente radical Raúl Alfonsín dio en ocasión de la apertura de las sesiones de la Convención Constituyente de 1994, del que se reproduce el siguiente fragmento: *“Las prácticas políticas hegemónicas han socavado la independencia y eficacia de los organismos de control. Basten como muestra las que han tenido lugar durante este periodo de gobierno [primera presidencia de Carlos Menem]: la ampliación*

*del número de miembros de la Corte Suprema de Justicia y la designación de una mayoría adicta al oficialismo; la sustitución forzosa del Procurador General de la Nación y la designación de su reemplazante sin acuerdo del Senado (...); la designación de Procuradores del Tesoro que desconocieron sus funciones mínimas de controlar; el decreto con el “cese por renuncia” forzosa de los integrantes del Tribunal de Cuentas, el sometimiento de la Inspección General de Justicia a los designios del gobierno; el desplazamiento encausado del Fiscal de Investigaciones Administrativas pese a la opinión de la Comisión de Juicio Político de la Cámara de Diputados que había afirmado que el Fiscal designado con acuerdo del Senado sólo podía sea destituido a través del mecanismo de juicio político... (Alfonsín, 1994, p. 828)”*.

En materia de corrupción, dicha reforma constitucional creó cuatro agencias; dos de ellas en el ámbito del Poder Judicial y dos en ámbito del Congreso Nacional. Se trata del Consejo de la Magistratura de la Nación, que debe garantizar la selección transparente de jueces inferiores y la administración de los recursos del poder judicial; el Ministerio Público Fiscal de la Nación, el cual debe asegurar la independencia de los fiscales; la Auditoría General de la Nación, que asiste técnicamente al Congreso Nacional en el monitoreo del sector público nacional; y la Defensoría del Pueblo, que tiene a cargo la protección de los ciudadanos de actos (u omisiones) de las diversas agencias y burocracias del Estado.

Además de esas agencias, surgieron otras, entre las cuales pueden mencionarse la Oficina Nacional de Ética Pública (ONEP), creada

por el Presidente Menem (Decreto 152/97) en el ámbito de la Presidencia de la Nación -la ubicación más próxima al Presidente de la Nación- en la que fueron designados un director y subdirector con rango de Secretario y Subsecretario de Estado, respectivamente. En el transcurso de su corta vida, dicha agencia solo tuvo dos titulares a su cargo.

Tras el triunfo de la Alianza en 1999, el Presidente radical Fernando de la Rúa reemplazó la ONEP por la Oficina Anticorrupción (OA), la que fuera creada el 10/12/1999 por una ley de reforma de ministerios (Ley 25.233) en el ámbito del Ministerio de Justicia. El titular de la OA es el Fiscal de Control Administrativo, con rango y jerarquía de Secretario, y es designado y removido por el Presidente de la Nación a propuesta del Ministro de Justicia y Derechos Humanos (Decreto 102/99). En una palabra, al igual que su antecesora, se trata de una agencia que funciona en el ámbito del Ejecutivo.

Por su parte, en el año 2000, se creó la Unidad de Información Financiera (UIF), encargada del análisis de la información para prevenir e impedir el lavado de activos provenientes del narcotráfico, delitos contra la administración pública, etc. Su Presidente y Vicepresidente son designados por el Presidente de la Nación a propuesta del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas de la Nación (Ley 25.246). Es decir, otra agencia del Ejecutivo.

Por último, como se abordará con mayor detenimiento en la siguiente sección, en septiembre de 1999 se sancionó la Ley 25.188 de Ética en la Función Pública, que define la ética en el ejercicio de la función pública como un *conjunto de deberes, prohibiciones e incompatibilidades aplicables, sin excepción,*

*a todas las personas que se desempeñen en la función pública... [de] aplicación [para] todos los magistrados, funcionarios y empleados del Estado* (Art. 1, Ley 25.188). En el capítulo VIII crea la CNEP.

Sin embargo, desde la sanción de esa ley, esa agencia nunca fue puesta en funcionamiento, ni se designaron sus autoridades, ocupando su lugar la OA, cuya continuidad fue ratificada en 2013 con la sanción de Ley 26.857 (tema al que se volverá más adelante).

Esto lleva a poner la mirada en el debate parlamentario de la Ley 25.188. Tratándose de la primera ley integral de ética pública, ¿qué entendían los diputados y senadores sobre el control de la corrupción? ¿Qué tipo de agencia proponían para asegurar el control y la eventual sanción de los funcionarios y dirigentes?

Antes de analizar los debates de la Ley 25.188, es importante repasar ciertas cuestiones del funcionamiento legislativo del Congreso Nacional, el cual se caracteriza por dos ámbitos específico de deliberación y decisión de los proyectos de ley.

### **La arena legislativa:**

A la hora de poner la mirada en el Congreso Argentino, lo primero que hay que advertir es que se trata de un poder electivo constituido por dos cámaras con autonomía legislativa (una Cámara de Diputados y otra de Senadores) que configuran un bicameralismo perfecto (Tsebelis y Bjørn, 1995). De acuerdo a este último, todo proyecto tiene que ser aprobado por ambas cámaras; basta que una lo modifique para que vuelva a la de origen, la cual puede aceptar el cambio o insistir en la

Sedes	Acciones	Resultado	¿Puede ser modificado?
<b>Legislativas</b>			
Comisiones	El proyecto es deliberado en una o más comisiones que tienen jurisdicción sobre el área de política pública de referencia del proyecto.	Despacha uno o más dictámenes (de mayoría y minoría).	Cada despacho de comisión propone modificaciones al proyecto de ley sobre ese mismo asunto.
Plenario de la Cámara	Delibera y aprueba el dictamen de mayoría, y por defecto, el / los de minoría.	Votación en general, y luego en particular.	En la discusión en particular el proyecto puede sufrir modificaciones, que deben ser aprobadas por los legisladores.

**Cuadro 2: Resumen del proceso legislativo**

sanción original.

Por otra parte, todos los proyectos deben originarse y deliberarse en las comisiones parlamentarias (también llamados comités parlamentarios), que son los ámbitos especializados en todo parlamento moderno donde los legisladores se reúnen en grupos reducidos para el estudio y la deliberación de los proyectos de ley. Por lo tanto, es en las comisiones parlamentarias donde los legisladores desarrollan una *expertise* en áreas de política pública (educación, salud, etc.) sobre las cuales se referencian sus proyectos de ley (Krehbiel, 1992).

Toda vez que los proyectos son despachados por la comisión, su tratamiento en el pleno de la Cámara se caracteriza por dos debates conse-

cutivos. Uno de carácter *general*, que concluye con la aprobación del proyecto, seguido el otro de carácter *particular*; en la cual se vota artículo por artículo. Una vez concluido este último, el proyecto queda aprobado por la Cámara, y es remitido a la cámara revisora.

En otras palabras, lo importante a destacar es que en estos ámbitos de deliberación los legisladores pueden modificar el proyecto y, por lo tanto, cuanto más revisiones y modificaciones sufran mayores las probabilidades que no sea aprobado; en otras palabras, puede que termine “cajoneado”.

El cuadro 2 permite apreciar esquemáticamente los cambios que pueden sufrir los proyectos durante el proceso legislativo en el Congreso

nacional. Dichos cambios no solo responden a las contingencias del proceso legislativo, sino también a la relación de fuerzas dentro de las cámaras entre mayoría y la/s minorías.

Como en parte se vio en la primera sección, hasta mediados de 1990, el Congreso Nacional se caracterizó por un formato bipartidista en el cual el bloque parlamentario del gobierno –el oficialismo– detentaba una mayoría, pero no necesariamente una mayoría absoluta, dando lugar a una cámara pluralista (Calvo, 2014). Es aquí donde juegan un papel relevante los líderes parlamentarios del oficialismo en la *construcción* de la disciplina legislativa (Mustapic, 2000), los cuales persuaden a los legisladores que voten colectivamente a favor de los proyectos presentados por el Poder Ejecutivo. En otros términos, esos líderes median entre el Poder Ejecutivo y los legisladores rasos del bloque oficialista.

En lo que sigue de este artículo, se analiza el debate parlamentario de la Ley 25.188. El cuadro 4 (anexo) presenta una cronología del trámite legislativo de esa norma, como así también de las iniciativas del Ejecutivo en materia de ética pública, lo que se aborda más adelante.

## Segunda parte

### El debate parlamentario

El tratamiento de esa ley transcurrió en el contexto de las elecciones legislativas del 26/10/1997, en la que debutó exitosamente la Alianza UCR-FREPASO; como también durante la campaña para la elección presidencial del 24/11/1999, en la que, como se explicó, fue derrotando al peronismo. En términos del debate legislativo, quien mejor expresó el clima

del momento fue un diputado por la Alianza, que afirmó: *los funcionarios (...) deberían decir que no basta con ser honestos. Hoy también tenemos el deber de demostrar que lo somos* (DSCD 27/08/1997, pp. 3372-3373).

El proyecto empezó a ser debatido en las comisiones de la Cámara de Diputados durante la primera mitad de 1997, siendo elevado al pleno de esa Cámara para su deliberación en las sesiones ordinarias del 20-21/08/1997 y del 27/08/1997, en la cual, en esta última fue sancionado.

La media sanción de Diputados pasó a la Cámara revisora (el Senado), que recién lo trató un año después en las sesiones ordinarias del 24/06/1998, del 01/07/1998 y del 19/08/1998. En esta última sesión, el proyecto se aprobó con modificaciones y volvió a Diputados, que lo ratificó, quedando la norma sancionada el 29/09/1999.

En breve síntesis, el proyecto sufrió tres modificaciones durante el debate parlamentario: la primera durante la discusión en particular de esa Cámara de Diputados; la segunda durante su tratamiento en las comisiones del Senado (modificó la media sanción de Diputados); y la última, durante la discusión en particular en el Senado.

El estudio de la norma en las comisiones de la Cámara de Diputados comenzó en mayo de 1997 y el dictamen de comisiones fue elevado al pleno de las sesiones ordinarias del 20-21/08/1997 en la que se aprobó el proyecto en general, quedando en condiciones de pasar a la discusión en particular. Al iniciarse esta última, un diputado del oficialismo planteó una propuesta para que la norma no solo alcance a los magistrados, funcionarios y empleados

del Estado, sino también a los miembros de las empresas de servicios públicos privatizadas.

*“Cómo aplicarnos el capítulo V de esta norma, que se denomina “Conflicto de intereses”, que impide a los funcionarios públicos tener conflictos de intereses con el Estado y desempeñar funciones, si los directores de estas empresas [privatizadas], por antonomasia y por naturaleza, tienen conflictos de intereses con el Estado? (DSCD, 20-21/08/1997, p. 3336).”*

Esta opción de incluir a los directores de empresas privatizadas excedía los propósitos de la norma, poniendo en peligro su aprobación. Más aún, hay que considerar que esa propuesta provino de un diputado oficialista de la Provincia de Buenos Aires que no podía ser desautorizado por los miembros de su bloque.

Esto determinó que la Cámara decidiera aprobar un cuarto intermedio, retomándose la discusión en la sesión ordinaria del 27/08/1997, en la que finalmente se aprobó.

La media sanción de la Cámara de Diputados estableció que la CNEP es un organismo con *autonomía funcional* de los poderes de estado [DSCS, 24/06/1998, pp.3875-3876] (3). Asimismo, fijó su integración en once miembros, designados de la siguiente manera: uno en representación del Poder Judicial de la Nación; uno en representación del Poder Ejecutivo; uno en representación del Defensor del Pueblo; uno en representación de la Auditoría General de la Nación; uno representación del Ministerio Público; y por último, seis ciudadanos de reconocidos antecedentes y prestigio público elegidos por resolución conjunta de ambas Cámaras.

Las principales funciones que la media sanción le otorga a la CNEP son: recepcionar las denuncias de personas o de entidades intermedias

respecto de conductas de funcionarios y demás sujetos comprendidos en la ley contrarias a la ética pública; recibir las quejas por falta de actuación de los organismos de aplicación; exigir de los organismos de aplicación copias de las declaraciones juradas de los funcionarios en sus respectivas jurisdicciones; garantizar el cumplimiento del acceso de los ciudadanos a la declaraciones juradas; registrar con carácter público las sanciones administrativas y judiciales por violaciones a la ley; requerir a las distintas dependencias del Estado Nacional informes que considere pertinentes. Y, por último encomienda redactar un *Reglamento de Ética Pública del Congreso de la Nación*, que deberá ser aprobado por el Congreso Nacional. Asimismo, creó en el seno de la CNEP un Consejo Asesor cuyos miembros son propuestos por las organizaciones no gubernamentales especializadas en cuestiones de transparencia, con reconocida trayectoria en la materia.

Así y todo, la media sanción de Diputados no previó delegar en la CNEP la función de investigar el enriquecimiento ilícito de los funcionarios, que solo puede ser activada por las autoridades de las principales dependencias y poderes del Estado, entre las cuales, pueden mencionarse: la Procuraduría de Investigaciones Administrativas (que nuclea a los fiscales federales con competencia en delitos a la administración pública), el Procurador del Tesoro de la Nación (el máximo representante del Estado en juicios de relevante significación económica o institucional), los presidentes de las dos cámaras del Congreso Nacional, el presidente de la Corte Suprema de Justicia, el Procurador General de la Nación (titular del Ministerio Público), el Defensor del Pueblo y el Auditor

General de la Nación.

Durante el debate en particular de la norma se confirmó la integración de la CNEP, aunque se modificó el proyecto aprobado en las comisiones, indicando que todos miembros que la integran (y no solo los ciudadanos) deben cumplir con el requisito de acreditar reconocidos antecedentes en materia anticorrupción y prestigio público. También se estableció que los representantes de los poderes públicos no podrán pertenecer al órgano que los designa y tendrán un mandato de cuatro años con una sola posibilidad de reelección.

Una última cuestión a tener en cuenta era el planteo del diputado de la provincia de Buenos Aires sobre el alcance de la norma. De este modo, los diputados oficialistas se las ingeniaron para salir del apuro sin comprometer el tratamiento general de la norma, incluyendo un último artículo durante la discusión en particular que reza lo siguiente:

*“A los fines de completar las medidas tendientes a combatir la corrupción y garantizar la transparencia de la vida económica y los procedimientos públicos, el Honorable Congreso de la Nación tratará, dentro del plazo de noventa días, normas que reglamenten la actividad de las personas físicas y jurídicas en relación con el Estado, como gestores, contratistas, proveedores, concesionarios o prestadores de servicios públicos y contra la evasión impositiva, el crimen organizado y lavado de dinero; y regulará el financiamiento de los partidos políticos y la plena información de los actos públicos (DSCD, 27/08/1997, p. 3390).”*

La respuesta de la oposición a esta propuesta fue la siguiente:

*“Debe quedar debida constancia de que no*

*nos vamos a oponer, pero entendemos que el propuesto no es el mecanismo adecuado ni práctico, pues parece más bien fruto de presiones políticas internas que de una verdadera y responsable decisión del Parlamento de la Nación (DSCD, 27/08/1997, p. 3391)”.*

Como se verá seguidamente en el tratamiento en el Senado, ese artículo pasaría a formar parte de las nuevas funciones de la CNEP.

### **El tratamiento en el Senado**

Como en parte se adelantó en la sección anterior, en el Senado el tratamiento de la norma comportó tres sesiones. Empezó en la del 24/06/1998, y prosiguió en la del 01/07/1998, en donde se aprobó en general el proyecto. Finalmente, la discusión en particular tuvo lugar en la sesión ordinaria del 19/08/1998, en la que la norma obtuvo la media sanción.

El principal dilema que enfrentaron los miembros de esa Cámara era modificar o no el proyecto sancionado en Diputados. El bloque aliancista UCR-FREPASO -primera minoría- tenía la firme decisión de no modificar el texto venido de Diputados, para evitar que vuelva a esa Cámara, en donde no había garantía que volviese a ser tratado.

Así las cosas, el bloque oficialista decidió avanzar con el tratamiento legislativo de esa ley, elevando un dictamen de mayoría para su deliberación en la Cámara el 24/06/1998, el cual, por cierto modificaba la media sanción de Diputados. Esta decisión fue justificada por un senador oficialista en los siguientes términos: *“...desgraciadamente la bancada de la primera minoría -lo digo con respeto pero también con desilusión-, en otra muestra*

*de claudicación del rol legislativo y de desdén por el sistema bipartidista y por la necesidad de que la Cámara revisora analice y profundice el estudio de los temas que vienen de la Cámara de origen, suscribió un dictamen a los efectos, de la aprobación de esta norma a libro cerrado, tal como vino de Diputados, con defectos e inexactitudes que a veces golpean el sentido común (DSCS, 24/06/1998, p. 3920)."* Contra ello, la oposición argumentó: *"Está en nuestro derecho el suscribir el despacho que viene desde la Cámara de Diputados porque yo, personalmente, estoy sospechando que de formularse alguna modificación en este Honorable Senado, va a volver a Diputados y esta ley de ética pública -como se dice vulgarmente- va a ser "cajoneada" por el oficialismo circunstancial en la Cámara Baja (DSCS, 24/06/1998, p. 3921)."*

La oposición aliancista tuvo que resignarse a darle un tratamiento en base a un texto modificado que no veía con buenos ojos, pero no podían permitirse que la norma muera en esa Cámara de negarse a tratarla. De esto modo se llevó a cabo el debate en particular bajo la metodología explicitada por un senador aliancista: *"Aquí hay una sanción de la Cámara de Diputados, luego sobrevino un dictamen de mayoría de la comisión que preside el señor senador por La Rioja y un sinnúmero de proyectos y dictámenes que obligaron a consensuar un texto. En algunos artículos hemos llegado a un acuerdo y en otros votaremos de modo distinto. En procura de la aceleración del tratamiento de este demorado tema, con nuestros eficaces asesores elaboramos artículo por artículo un texto que refleja cómo va a ser nuestra votación. Allí figuran aquellos puntos*

*en los que aceptamos textualmente la propuesta de la Comisión de Asuntos Constitucionales o el dictamen de mayoría, y aquellos en los que vamos a votar en contra -en algunos incluso haremos propuestas que no serán aceptadas- (DSCS, 19/08/1998, p. 5111)".*

En base a esa lógica, el 19 de agosto fue posible aprobar el proyecto de ley, que volvió a Diputados para su aprobación final en la sesión del 29/09/1999, que ratificó los cambios introducidos en el Senado.

### **Modificaciones del Senado**

En cuanto se refiere a los cambios insertados por los Senadores en relación a la CNEP, vale aclarar que lo primero que hicieron fue cambiar su status, al considerar que la sanción de Diputados había creado una suerte de *"megacomisión"* de control *"de dudosa constitucionalidad"* (DSCS, 24/06/1998, p. 3923). Por ello entendió necesario colocarla en la órbita del Congreso de la Nación. En segundo lugar, modificaron la integración de la CNEP, quitando los representantes designados por el Defensor del Pueblo y por la Auditoría General de la Nación, y por lo tanto, subiendo la cuota de ciudadanos a ocho. En tercer lugar, en la nueva redacción del texto se decidió dotar a la CNEP de la función de investigación ante supuestos enriquecimientos injustificados, a la vez que se le encargó el deber de preservar el derecho a defensa del acusado. En cuarto lugar, confirmó que la CNEP sea el ámbito de recepción de las declaraciones juradas de los funcionarios, y de este modo, la comisión controla y hace el seguimiento de aquellas. Por último, eliminó el consejo asesor, *por conside-*

*rarlo creación burocrática, excesiva, carente de sentido y poco eficaz* (Ibídem, p. 3923).

En resumen, con respecto al tratamiento en ambas Cámaras, lo primero que llama la atención es el concepto que tenían los legisladores en cuanto a la integración de la CNEP. En relación a ella, el bloque oficialista de la Cámara de Diputados se refirió a ella en términos de una: “...organización [en la que] hemos tratado de lograr un equilibrio entre su funcionamiento como organismo autónomo y, su integración,

*de tal modo que la sociedad tenga cabida por medio de seis conciudadanos, por cuyo intermedio sea la fiscal permanente de esta norma cuando entre en vigencia* (DSCD, 20-21/08/97, p. 3296).”. Para la oposición, no se vislumbraba que sus integrantes desempeñen tal función de fiscalización. Según el argumento de un diputado opositor: “... la comisión [por la CNEP] estará integrada por once miembros, que por supuesto tendrán que ser ciudadanos de reconocidos antecedentes y de prestigio pú-

### Media sanción de la Cámara de Diputados

### Ley 25.188

Art. 24. - La comisión estará integrada por once miembros, 'ciudadanos de reconocidos antecedentes y prestigio público, que no podrán pertenecer al órgano que los designe y que durarán cuatro años en su función pudiendo ser reelegidos por un período. Serán designados de la siguiente manera:

- a) Uno por la Corte Suprema de Justicia de la Nación;
- b) Uno por el Poder Ejecutivo de la Nación;
- c) Uno por el Defensor del Pueblo;
- d) Uno por la Auditoría General de la Nación;
- e) Uno por el Procurador General de la Nación;
- f) Seis ciudadanos que serán designados por resolución conjunta de ambas Cámaras del Congreso de la Nación adoptada por dos tercios de sus miembros, previa consulta no vinculante a organizaciones no gubernamentales

Art. 24. — La Comisión estará integrada por once miembros, ciudadanos de reconocidos antecedentes y prestigio público, que no podrán pertenecer al órgano que los designe y que durarán cuatro años en su función pudiendo ser reelegidos por un período. Serán designados de la siguiente manera:

- a) Uno por la Corte Suprema de Justicia de la Nación;
- b) Uno por el Poder Ejecutivo de la Nación;
- c) Uno por el Procurador General de la Nación;
- d) Ocho ciudadanos que serán designados por resolución conjunta de ambas Cámaras del Congreso adoptada por dos tercios de sus miembros presentes, dos de los cuales deberán ser: uno a propuesta del Defensor del Pueblo de la Nación, y el otro a propuesta de la Auditoría General de la Nación.

**Cuadro 3: Comparativo de la integración de la CNEP**

blico, lo cual no es muy limitado que digamos. ¿Quiénes los designarán y quiénes evaluarán dichas condiciones? La Corte Suprema de Justicia de la Nación; ya sabemos quién tiene la mayoría en dicho cuerpo. El Poder Ejecutivo de la Nación ya sabemos cómo está integrado. El Defensor del Pueblo ya sabemos quién lo designó. El Auditor General de la Nación se salva. El procurador general de la Nación ya sabemos cómo fue designado. El honorable ex par nuestro fue designado por el Poder Ejecutivo de la Nación. Y seis ciudadanos designados por resolución conjunta de ambas Cámaras. Convengamos que, con el equilibrio frecuente del Parlamento, tres miembros saldrán de un lado y tres miembros saldrán del otro. No es aventurado afirmar que de esos once miembros de la Comisión Nacional de Ética Pública siete van a provenir del partido gobernante... [Por lo tanto, esta] comisión (...) estará manejada no con el equilibrio que quisimos lograr para el Consejo de la Magistratura sino por una ostensible mayoría del partido gobernante (DSCD, 20-21/08/1997, p. 3308).” De hecho, las modificaciones que se hicieron en el Senado en relación a integración de la CNEP agregan más confusión que claridad sobre quién es quién en esa comisión. Al parecer, como se observa en el Cuadro 3, más que un cambio, tuvo lugar un enroque con los representantes de la Defensoría del Pueblo y la Auditoría General de la Nación. Por otra parte, es sugestivo que tras la sanción del Senado, se introdujo la nueva exigencia que la designación de los ocho ciudadanos sea aprobada por ambas cámaras del Congreso por dos tercios sus miembros; un quórum muy difícil de alcanzar, cualquiera sea el asunto que se someta a su aprobación. En pocas palabras,

esta exigencia legislativa era el prelude de una comisión que nunca terminaría de nacer.

Otra cuestión a tener en cuenta es que la media sanción de Diputados previó que la CNEP fuera un organismo con *autonomía funcional* de los poderes del Estado. Sin embargo, en el Senado se modificó este artículo y se estableció que funcionará en el *ámbito del Congreso Nacional*, pero como un *órgano independiente* y con *autonomía funcional* (Art. 23, Ley 25.188). Esta modificación no solo no explica cómo esta comisión se va articular con el Congreso Nacional, ni a qué Cámaras va a reportar, sino que tampoco aclara bajo qué condiciones la CNEP requerirá las declaraciones juradas de los funcionarios y demás sujetos obligados de los demás poderes y dependencias del Estado. La sanción del Senado suprimió el Consejo Asesor de la medida sanción de Diputados, el único ámbito donde podían participar las ONGs especializadas en temáticas de corrupción. Ningún Senador criticó ese cambio durante el debate parlamentario.

Además del cambio de los integrantes de la CNEP, los legisladores no tuvieron muy claro otorgarle a la CNEP la función de investigar el presunto enriquecimiento indebido de funcionarios, magistrados y demás personas alcanzadas por la ley. El texto de la Cámara de Diputados, como se explicó, delegó la responsabilidad de la investigación en las máximas autoridades de las principales dependencias y poderes del estado. Conforme a ello, la CNEP solo se limita a suministrarles información para que esas autoridades puedan llevar adelante la investigación.

Sin embargo, en la modificación del Senado se suprime la intervención de esas agencias

y le confiere a la CNEP la función de investigar, aunque aclarando que lo podrá hacer *a requerimiento de las autoridades superiores del investigado* (Art. 20, Ley 25.188) y bajo un procedimiento que relega a la posterior reglamentación de ley; en una palabra, esto último queda a criterio del Ejecutivo

Por último, en una suerte de devolución de gentileza con los colegas de la Cámara de Diputados, los Senadores oficialistas incorporaron una nueva función de la CNEP, como es la de aprobar, en el término ni más ni menos de tres meses, el régimen de contrataciones del estado, de financiamiento de los partidos políticos y campañas electorales (Art. 25, inciso h, Ley 25.188); un desafío legislativo que, visto cómo funciona el Congreso Nacional, es impracticable.

Otras de las funciones de la CNEP es que debe redactar un reglamento de ética pública *del* Congreso Nacional. Entonces cabe preguntarse, ¿qué sucede con reglamentos de ética los demás poderes, es decir, del Ejecutivo y del Judicial? ¿Éstos últimos acaso no tendrán que disponer de los propios?

### **El gato y el ratón**

La confusión sobre los regímenes de ética pública imperantes en los poderes del estado era evidente. Cuando el Presidente Menem creó la ONEP en enero de 1997, le delegó la función de elaborar un Reglamento Nacional de Ética Pública, que debía ser aprobado por el mismo Presidente (Decreto 152/97). Asimismo, encargó a esa oficina la creación de Reglamentos de Ética Pública específicos para las distintas dependencias del Estado, sin especificarse la

modalidad y ni quién debía aprobarlos.

Luego, tras la firma del Decreto 396/97, cambió el nombre a la ONEP, que pasó a llamarse *Consejo Nacional de Ética Pública*, y le otorgó la función de elaborar un Código Nacional de Ética Pública, que debía ser sometido para la aprobación del Congreso Nacional. Una vez aprobado, los titulares de cada dependencia del Estado serían responsables del cumplimiento de la norma, y para ello, deberán designar a Oficiales de Ética Pública, quienes cumplirán la función de enlace con el Consejo Nacional de Ética Pública.

Una vez que la Ley 25.188 obtuvo la media sanción de la Cámara de Diputados (el 27/08/97), Menem firmó el Decreto 878/97, que restituye la ONEP (ex Consejo Nacional de Ética Pública) con la estructura y organización prevista en el Decreto 152/97, pero con la novedad que dentro de esa oficina funcionaría un Consejo Asesor de Ética Pública, el cual debía permitir la participación de ONGs, organizaciones empresarias, sindicales, universitarias, académicas, etc. en la elaboración del Reglamento Nacional de Ética Pública. No se aclara si este consejo luego debía disolverse, una vez cumplida esta función.

Finalmente, una vez que el Senado dio la media sanción a la Ley 25.188 (aún a la espera de que sea aprobado en Diputados en segunda lectura), el Presidente Menem firmó el Decreto 41/99, que aprueba un Código de Ética de la Función Pública, aplicable a los funcionarios del Ejecutivo. Por cierto, el código preveía que la agencia de aplicación y control sea la ONEP, y no menciona la CNEP (véase el cuadro 4 del anexo donde se sintetizan los principales eventos en relación al tratamiento legislativo

de la Ley 25.188).

### Adiós a la CNEP

Trece años después de la promulgación de la Ley que creó la CNEP, se sancionó la Ley 26.857, denominada *Carácter público y de libre accesibilidad por internet de las Declaraciones Juradas Patrimoniales Integrales de los Funcionarios Públicos*, derogando de esta manera de la normativa a la CNEP. La justificación de esta decisión radicó en la persistencia de diversos regímenes de declaraciones juradas en los poderes del Estado. Esto se constata en el siguiente fragmento del informe el Poder Ejecutivo que forma parte del dictamen de comisiones que propone la aprobación de la Ley 26.857: “*En todo el tiempo transcurrido desde el dictado de la ley [es decir, la Ley 25.188], es en el ámbito del Poder Ejecutivo nacional donde se ha dado mayor cumplimiento a las disposiciones en la materia, generándose a partir del incumplimiento de los otros poderes y jurisdicciones provinciales situaciones de desigualdad entre los distintos sujetos obligados por la ley.*

*En tal sentido, no puede dejar de mencionarse que las únicas declaraciones juradas públicamente conocidas son las presentadas por funcionarios pertenecientes al Poder Ejecutivo nacional (Orden del Día N° 1.881, 2013, p. 15).”*

La ley 26.857 consta de 9 artículos, de los cuales, el primero establece que las declaraciones juradas patrimoniales integrales de los funcionarios son de carácter público, de libre accesibilidad, y por lo tanto, pueden ser consultadas por toda persona interesada en forma gratuita a través de Internet. El segundo reformula la

lista de funcionarios y demás sujetos obligados a presentar las declaraciones juradas; mientras que el cuarto equipara las declaraciones juradas públicas a las que los sujetos presentan en la AFIP, pero eximiendo a las primeras del secreto fiscal.

El artículo sexto ratifica la continuidad de la OA, la cual recepciona a las declaraciones y las publica en su sitio web. Debido a esto, el artículo octavo deroga el Capítulo VIII de la ley 25.188, por la que deja de existir la CNEP, con el pretexto que esta nunca se puso en funcionamiento desde su creación, situación que pone al descubierto *el viejo sistema, cuyo fracaso ha quedado demostrado* (Orden del Día 1881/13, p. 15).

El decreto reglamentario de la Ley 26.857 (Decreto 895/2013) confirmó la OA como una oficina dependiente del Ministerio de Justicia (y por lo tanto, del Poder Ejecutivo), delegando en ella la publicidad de las declaraciones juradas en Internet y obligando al poder ejecutivo, legislativo y judicial remitirlas a esa oficina.

En breve síntesis, la sanción de la Ley 26.857 ratificó la OA como agencia especializada en el control de la corrupción; una agencia que desde su creación en el año 2000, no estuvo exenta de polémicas y suspicacias. El mejor testimonio de ello surge del siguiente fragmento del discurso de la una senadora durante el debate parlamentario de la ley 26.857:

*“En 2011, que era año electoral, salimos con el senador Morales y con el diputado Gil Lavedra a recorrer la cartelería pública, cada uno en su lugar. Y resulta que todos los carteles de obra pública tenían la cara de la señora presidenta. Esto está penado; la ley de ética pública [Ley 25.188] dice en su artículo 42 que esto no puede*

*existir. Nos tomamos el trabajo de ir y levantar las actas. El senador Morales fue por el lado de la Oficina Anticorrupción y yo lo hice a través de la Defensoría del Pueblo. Resulta que nos dan la respuesta: la Oficina Anticorrupción dice que efectivamente estaban violando el artículo 42 de la ley de ética pública y que entonces le iban a decir al Ministerio de Planificación que eso no se podía hacer. La cuestión es que pasa el tiempo y el Ministerio de Planificación no hace absolutamente nada. Salimos a ver qué pasaba en las calles. Y ahora, en 2013, tuvimos nuevamente que levantar actas, salir a filmar los carteles y ratificar que el Ministerio de Planificación no hace absolutamente nada (VTCS, 08/05/2013, p.108).”*

### **Reflexión final**

La década de 1990 es recordada por los escándalos de corrupción, los cuales, para algunos intelectuales y académicos de la época era el precio que había pagar por esas reformas que debían hacerse en el difícil contexto económico de las transiciones a la democracia. Lo cierto es que en esa década tuvieron lugar, como surge en esta investigación, importantes cambios en la política de partidos, como así también en la misma ciudadanía, que empezó a demandar políticas de transparencia y rendición de cuentas del gobierno. Esta demanda de ética pública fue sin duda el insumo del discurso anticorrupción de la Alianza, que le permitió destronar al peronismo en 1999. Sin embargo, la ilusión de un gobierno transparente y responsable ante la ciudadanía se derrumbó en junio del 2000 con el estallido del escándalo del pago de sobornos a senadores durante el tratamiento de una ley

de reforma laboral, supuestamente con el aval del entonces Presidente Fernando de la Rúa. Ese episodio marcó el principio del fin de la Alianza, que llevó primero a la renuncia del Vicepresidente de la Nación, y luego al mismo Presidente de la Nación en diciembre de 2001 (dos años antes de terminar su mandato), cerrando un período cuyas políticas económicas, internacionales y financieras fueron modeladas durante el menemismo.

Hay que advertir que la corrupción en Argentina no murió tras el estruendoso final del gobierno de la Alianza en diciembre de 2001, sino que sigue siendo uno de los principales problemas públicos. A veinte años de la crisis del 2001, es claro que en Argentina no solo no se resolvió la pesada herencia económica del período anterior de 1983, sino que aquella se agravó, quedando el país atrapado en un régimen de emergencia económica permanente que, entre otras cuestiones, dio lugar a recurrentes delegaciones legislativas por parte del Congreso Nacional que autorizan al Ejecutivo legislar por decreto. Esta tendencia al decreto va en detrimento de las capacidades de control del Congreso Nacional, y de las mismas agencias especializadas contra la corrupción. ¿En qué quedó del compromiso de lucha contra la corrupción de los políticos a partir del nuevo contexto político y económico post 2001? ¿Cómo se desempeñan las agencias creadas por la reforma constitucional de 1994, como así también aquellas creadas por ley? ¿Qué decir de la OA, la cual, según la normativa actual, sigue siendo el Presidente de la Nación quien designa y destituye a su titular?

No es un secreto que esta agencia, a lo largo de estos últimos veinte años, solo denuncia a fun-

cionarios y dirigentes políticos de los gobiernos anteriores al nombramiento del titular. Es decir, es una agencia que mira atrás en vez de vigilar al gobierno en funciones. ¿Es posible que la CNEP, tal como fue diseñada en la Ley 25.118, de existir, pueda cerrar esta brecha? En lo que respecta a los legisladores del Congreso Nacional, ¿no sería un buen momento para resucitar la CNEP o algún otro diseño superador, como surge del siguiente fragmento del discurso de un diputado nacional durante el debate parlamentario de la Ley 26.857?: “*La eliminación de la Comisión Nacional de Ética Pública, sin reemplazarla por otra política de Estado u otro órgano de control, en realidad va a contramano de las aspiraciones que deben guiar una buena política pública. Si la Comisión Nacional de Ética Pública no se constituyó, debemos pensar en reemplazarla por un organismo eficaz que no tenga los problemas que generaba el diseño megalómano de dicha comisión. ¿Por qué no pensar en una entidad como la propia Oficina Anticorrupción, que hoy mencionó la Diputada Conti, con mayores garantías de autonomía? ¿Por qué no pensar en estructuras estatales que cumplan las funciones que la Ley de Ética Pública atribuye a la Comisión Nacional de Ética Pública? Insisto: las funciones que tiene la Comisión –y que estamos borrando de un plumazo– no se agotan al publicar las declaraciones juradas. La Comisión Nacional de Ética Pública no está pensada como un organismo que junta papeles, mete todo en una bolsa, lo sube a Internet y lo guarda en una bóveda, como ocurre en el Ministerio Público o en el Poder Judicial. En su momento, cuando se elaboró la Ley de Ética Pública, se pensó que este organismo tuviera una misión preventiva*

*y de proponer políticas. Una de esas funciones era proponer el reglamento de ética de este Congreso, ¿pero dónde está ese reglamento? Pasaron muchos años sin comisión y sin voluntad, y no se avanzó en esos estándares. La Comisión también tenía funciones consultivas y de control, que hoy se están eliminando y no se las está dando absolutamente a nadie. Por eso, me preocupa que no legislemos con seriedad mientras le mentimos a la sociedad diciendo que estamos incrementando la transparencia cuando en realidad estamos cumpliendo una finalidad subalterna (DSCD, 17/04/2013, pp.71-72)”.*

#### Notas

1. En efecto, el Estado argentino incorporó a la normativa nacional las recomendaciones en materia de lucha contra la corrupción de la Convención Interamericana Contra la Corrupción de la OEA, a la que el país adhirió el 29 de marzo de 1996 (Ley N° 24.759), y luego, las de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, a la que adhirió el 31 de octubre de 2003 (Ley 26.097). Va de suyo que la nueva agenda internacional implicó un cambio de enfoque por parte de algunos organismos de crédito internacional, por ejemplo, el Banco Mundial, que incluyó una cláusula de lucha contra la corrupción como condición para otorgar préstamos a los países periféricos, al considerarla como *el verdadero cáncer de las democracias en los países subdesarrollados* (Astarita, 2014: 176).

Por otra parte, comportó el nacimiento de importantes ONGs a nivel global relacionadas con la corrupción, siendo un ejemplo de ello Transparencia Internacional.

2. El núcleo fundacional del FREPASO fue el Frente Grande (FG), integrado por un grupo de legisladores jóvenes de la izquierda del peronismo conocido como el “Grupo de los Ocho”, liderado por Carlos “Chacho” Álvarez. En 1991, el grupo fue expulsado del menemismo y desde entonces, Álvarez y los demás dirigentes se propusieron reorganizar el heterogéneo y fragmentado arco de la centro-izquierda argentina. De este modo, en el FG convergieron tres grandes tendencias políticas: 1) la izquierda del peronismo, liderada por Álvarez; 2) varios grupos y partidos de centro-izquierda, entre los cuales, se puede mencionar el Partido Intransigente, la Democracia Cristiana y grupos de activistas de derechos humanos y; 3) organizaciones de izquierda como el Partido Comunista (que sería el primero en abandonar el FG) [Abal Medina, 2009].
3. En lo que sigue de esta sección, todo lo que se refiera a la CNEP (su integración y funciones) corresponde al texto de la ley de la medida sanción (DSCS 24/06/1998, pp. 3875-3876).

### Fuentes consultadas

Constitucional Nacional, decretos y leyes nacionales: *Información Legislativa y Documental del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación* (<http://www.infoleg.gob.ar/>).

Los diarios de sesiones, versiones taquigráficas y las Ordenes del Día fueron obtenidas de la Oficina de Información Parlamentaria del Cámara de Diputados de la Nación ([https://www.hcdn.gob.ar/secparl/dgral\\_info\\_parlamentaria/dip/index.html](https://www.hcdn.gob.ar/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/index.html)).

Diarios de Sesión, Versiones Taquigráficas y Ordenes del Día citadas:

Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación (DSCS) de la 28a reunión- 16a sesión ordinaria (continuación) - 1 de julio de 1998.

Diario de Sesiones Cámara de Senadores de la Nación (DSCS) de la 36a reunión, 19a sesión ordinaria - 19 de agosto de .1998.

Diario De Sesiones De La Cámara De Senadores De La Nación (DSCS) de la 26a reunión, 16a sesión ordinaria - 24 de junio de 1998.

Diario de Sesiones De La Cámara De Diputados De La Nación, (DSCD) 293 reunión - 103 sesión ordinaria - agosto 20 y 21 de 1997.

Diario De Sesiones De La Cámara De Diputados De La Nación,(DSCD) 30a reunión continuación de la 10a sesión ordinaria -agosto 27 de 1997

Versión Taquigráfica de la Cámara de Senadores de la Nación (VTCS), período 131, 7a reunión, 4a sesión especial - 8 de mayo de 2013.

Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación (DSCD) 2a reunión – 2a sesión ordinaria (especial) abril 17 de 2013 período.

Orden del Día 1881, Comisión de Asuntos Constitucionales, Cámara de Diputados de la Nación, 17 de abril de 2013.

### Bibliografía

Abal Medina, J. M.

2009 “The rise and fall of the argentine centre-left. The crisis of Frente Grande”, en *Party Politics*, Vol. 15, N. 3, pp. 357-375.

Abal Medina (h.), J. M. y Suárez Cao, J.

2002 “La Competencia Partidaria en la Argentina: sus implicancias sobre el Régimen Político”, en Abal Medina, J.M. y Cavarozzi, M. (Compilador), *El Asedio a la Política*. Los Partidos Latinoamericanos en la era Neoliberal, Primera edición, Rosario, Homo Sapiens Ediciones y Konrad Adenauer Stiftung, pp.163-187.

Alfonsín, R.

1994 “Núcleo de coincidencias básicas”, en *La Ley*, Sec. Doctrina, pp. 825-844.

Astarita, M.

2014 “Los usos políticos de la corrupción en la Argentina en los años noventa: Una perspectiva histórica”, en *Revista Estado y Políticas Públicas*, N° 3, pp. 171-190.

Calvo, E.

2014 *Legislator Success in Fragmented Congresses: Plurality Cartels, Minority Presidents, and Lawmaking*, First edition, New York, Cambridge University Press.

Cansino, C. y Covarrubias, I. (Coordinadores)

2007 *Por una Democracia de Calidad. México después de la transición*, Primera Edición, México, Centro de Estudios de Política Comparada, A.C.

D'Alessandro, M.

2006 “Liderazgo político”, en Aznar, L. y De Luca M. (coordinadores), *Política*.

- Cuestiones y problemas*, Primera edición, Buenos Aires, CENGAGE: (pp.275-307).
- Ferreira Rubio, D. M.  
2017 “Ética Pública y prevención de la corrupción”, en Secchi, P.; Kalpschtrej, K.; Arcidiácono, P. (Compiladores), *Poder Ciudadano. Corrupción y Transparencia. Informe 2016/2017*, Primera Edición, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Eudeba, pp. 151-172.
- Ferreira Rubio, D. M. y Goretti, M.  
1998 “When the President Governs Alone. The Decretazo in Argentina 1989-93”, in Carey, J. M. y Shugart, M. S. [ed.], *Executive Decree Authority*, First Edition, New York, Cambridge University Press.
- Godio, J.  
1998 “*La Alianza*”. *Formación y Destino de una Coalición Progresista*, Primera edición, Buenos Aires, Grijaldo-Mondadori.
- Krehbiel, K.  
1992 *Information and Legislative Organization*, First edition, Ann Arbor, The University of Michigan Press.
- Levitsky, S.  
2003 *Transforming Labor-Based Parties in Latin America. Argentine Peronism in Comparative Perspective*, First Edition, New York, Cambridge University Press
- Mauro, S.  
2012 “La tematización de la corrupción como clivaje de la política argentina en los noventa”, *Revista de Estudios Sociales*, Vol.20 N. 40, pp. 69-95.
- Molinelli, N. G.; Palanza, V. y Sin, G.  
1999 *Congreso, Presidente y Justicia en Argentina. Materiales para su Estudio*, Primera edición, Buenos Aires, Temas Grupos Editorial, CEDI-Fundación Gobierno y Sociedad.
- Morlino, L.  
2005 *Democracias y Democratizaciones*,

- Primera Edición en español, México, Centro de Estudios de Política Comparada, A.C., Colección Teoría Política.
- política: la sociedad civil argentina y el sistema representativo en los noventa”, *Política y Gobierno*, Vol. X, núm. 1, pp. 43-72.
- Mustapic, A. M.
- 2000 “Oficialistas y Diputados’: las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina”, *Desarrollo Económico*, Vol. 39, No. 156, pp. 571-595.
- Pousadela, I. M.
- 2007 “La imposible (auto)reforma de la política. Lecciones de la experiencia argentina, 1997-2007”, Working Paper No. 18, Latin American Studies Center, University of Maryland College Park.
- O’Donnell, G.
- 1994 “Delegative Democracy”, *Journal of Democracy*, Vol. 5, No. 1, January, pp. 55-69.
- Quiroga, H.
- 2018 “El Estado faccioso en la Argentina. Corrupción de principios, corrupción de las instituciones”, *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*, Año 20, N° 40, pp. 233-257.
- Pereyra, S.
- 2012 “La política de los escándalos de corrupción desde los años ‘90”, *Desarrollo Económico*, Vol. 52, N° 206, pp. 147-176.
- 2019 “Corruption Scandals and Anti-Corruption Policies in Argentina”, *Journal of Politics in Latin America*, Vol. 11(3), pp. 348–361.
- Saettone, F.
- 2011a “Muerte y resurrección de una República. Argentina después de la crisis de 2001”, *Metapolítica*, vol. 15, núm. 75, pp. 29-37.
- Peruzzotti, E.
- 2003 “Redefiniendo la representación política: la sociedad civil argentina y el sistema representativo en los noventa”, *Política y Gobierno*, Vol. X, núm. 1, pp. 43-72.
- 2011b “Historia de la Alianza en Argentina”,

*Metapolítica*, Vol. 15, núm.73, pp. 30-37.

Secchi, P.; Kalpschtrej, K.; Arcidiácono, P.  
(Compiladores).

2017 *Poder Ciudadano. Corrupción y Transparencia. Informe 2016/2017*, Primera Edición, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Eudeba.

Torre, J. C.

2003 “Los huérfanos de la política de partidos. Sobre los alcances y la naturaleza de la crisis de representación partidaria”, *Desarrollo Económico*, Vol. 42 N° 168, pp.647–665.

Tsebelis, G. y Bjørn, E. R.

1995 “Patterns of Bicameralism”, en Döring, H. (Editor) *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, First Edition, Frankfurt and New York, Campus Verlag and St. Martin’s Press, pp. 365-391.

Zelaznik, J.

2011 “Materiales para el estudio del sistema político argentino (1999-

2011)”, en Malamud, A. y De Luca M. (coords.), *La política en tiempos de los Kirchner*, Primera edición, Buenos Aires, EUDEBA.

### Resumen

En este artículo se analiza el debate parlamentario sobre la Ley de Ética en la Función Pública a fines de la década de 1990 en relación a la Comisión Nacional de Ética Pública (CNEP). Se trata de una novedosa agencia de control de la corrupción diseñada en base a una lógica plural, integrada por representantes designados por el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial y la Procuración General de la Nación, más ocho ciudadanos con reconocidos antecedentes y prestigio en la lucha contra la corrupción elegidos por el Congreso Nacional. Sin embargo, a partir del análisis del debate parlamentario, surge que los legisladores no supieron dotar a la CNEP de autonomía para investigar el enriquecimiento injustificado de funcionarios, jueces y dirigentes políticos. Tampoco le otorgaron una verdadera autoridad para establecer un régimen único de presentación de declaraciones juradas para los funcionarios y dirigentes de los tres poderes del estado. Más aún, desde su creación, nunca se designaron sus integrantes, ni se la puso en funcionamiento, quedando el control de la corrupción a cargo de la denominada Oficina Nacional de Ética Pública, que fue disuelta a fines de 1990 y reemplazada por la Oficina Anticorrupción. Estas dos agencias fueron creadas en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, cuyo titular –el Presidente de la

Nación- puede designar y destituir a discreción a sus autoridades. Finalmente, la CNEP fue derogada de la normativa nacional tras la sanción de la ley 26.857, que ratificó la continuidad de la OA, una agencia no exenta de polémicas y suspicacias.

**Palabras clave:** Corrupción, Democracia, Congreso Nacional, Agencias de control.

**Cronología de eventos en relación al tratamiento legislativo de la Ley 25.188:**

Presidencia de Carlos Menem					
Fecha	14/02/97	Mayo 1997	07/05/97	20-21/08/97	27/08/97
Evento	Decreto 152/97: Crea la Oficina Nacional de Ética Pública (ONEP)	Comienza el estudio en las comisiones de la Cámara de Diputados	Decreto 396/97: Crea el Consejo Nacional de Ética Pública (ex ONEP)	Debate Cámara de Diputados	Se aprueba el proyecto en la Cámara de Diputados (pasa al Senado).
Presidencia de Carlos Menem					
Fecha	01/09/1997	04/09/97	27/04/98	24/06/98	01/07/98
Evento	Decreto 878/1997: Restituye la ONEP (ex Consejo Nacional de Ética Pública)	Decreto 879/97: Designa a Castiñeira de Dios como titular de la ONEP.	Decreto 442/98: Renuncia de Castiñeira de Dios. Decreto 443/89: Designa a Ferreira	Comienza el debate en la Cámara de Senadores	Prosigue el debate en Senadores

Presidencia de Carlos Menem			Presidencia de F. de la Rúa		
Fecha	19/08/98	02/11/98	27/01/99	29/09/99	23/12/99
Evento	Sanción del proyecto en la Cámara de Senadores (con modif.)	Decreto 1267/98: Aprueba la estructura orgánica de la ONEP	Decreto 41/99: Aprueba el Código de Ética de la Función Pública.	La Cámara de Diputados sanciona la Ley 25.188	Decreto 102/99, crea la estructura de Oficina Anticorrupción (OA) ex ONEP
Fuente: elaboración propia en base a datos suministrados por <a href="http://www.infoleg.gov.ar">www.infoleg.gov.ar</a>					



