

***DIAGNÓSTICO PROVINCIAL EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y  
CONTROL DE LA CORRUPCIÓN EN LA PROVINCIA DE CORRIENTES***

*INFORME FINAL*

***FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES Y POLÍTICAS  
UNIVERSIDAD NACIONAL DEL NORDESTE***

*CORRIENTES  
SEPTIEMBRE DE 2004.*

***INTEGRANTES DEL EQUIPO DE TRABAJO***

**COORDINADORES**

Grando, José Horacio de Jesús  
Zimmerman, Héctor José

Proyecto de Fortalecimiento Institucional  
de la Oficina Anticorrupción  
del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos

#### ASISTENTE DE COORDINACIÓN

Medina, Marcos

#### CONSULTORES

Báez, Juan Carlos  
Díaz, Claudia Liliana  
Ojeda, Carlos

#### ASISTENTES DE INVESTIGACIÓN

Arias, Sonia Andrea Lorena  
Owerczuk, Raúl Oscar

## INDICE

<i>INDICE DE GRAFICOS Y CUADROS</i> .....	6
<i>ANEXO DOCUMENTAL</i> .....	8
Legislación Provincial.....	8
b) Recortes Periodísticos .....	8
c) Encuestas y cuaderno de campo .....	8
d) Grabaciones: .....	8
<i>INTRODUCCIÓN</i> .....	9
1. <i>Sector Público Provincial</i> .....	12
1.1. Estructura Organizativa .....	12
1.2 Análisis de Estructuras Económicas y Presupuestarias.....	23
1.3 Relevamiento de los programas de capacitación de funcionarios públicos.....	37
2. <i>Organismos Provinciales Competentes en el Control, Auditoria o Fiscalización de los Actos de Gobierno y/o Lucha Contra la Corrupción</i> .....	38
2.1. Descripción y Competencia de cada Organismo .....	38
2.2. Interacción formal e informal con otros organismos.....	47
2.3. Canales de denuncia y seguimiento de hechos de corrupción .....	49
3. <i>Panorama Político Provincial</i> .....	51
3.1. Sistema Político y Distribución de bancas en la Legislatura .....	51
3.2 Proyectos existentes que hayan sido presentados en la legislatura. ....	58
4. <i>Normas Provinciales dictadas en Materia de Transparencia, Prevención y Mecanismos de Control de Corrupción en relación al Art. 3 de la CICC</i> .....	62
5. <i>Organizaciones no gubernamentales y otras entidades de la Sociedad Civil</i> .....	64
6. <i>Medios de comunicación relevantes</i> .....	67
7 <i>Oferta existente de formación de Grado y de Posgrado de las Universidades Locales que contemplen en sus Curriculas temáticas sobre Transparencia y Lucha contra la Corrupción o que pudieran incorporarlas</i> .....	72
8. <i>Percepción de Funcionarios y Actores Claves locales</i> .....	74
9. <i>Evaluación sobre Organismos públicos críticos o especialmente sensibles a la Corrupción</i> .....	87
9.1 Organismos que sobresalen por los recursos que manejan.....	87
9.2 Organismos afectados por la ausencia o inadecuación de mecanismos de control.....	89

Proyecto de Fortalecimiento Institucional  
de la Oficina Anticorrupción  
del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos

<i>10. Análisis del Contexto Sociopolítico y de la Situación Legal de la Provincial .....</i>	<i>90</i>
<i>ANEXO N° 1 .....</i>	<i>98</i>
1. Nómina de encuestados .....	98
2. Nómina de entrevistados .....	99
3. Entrevistas Focales.....	99
<i>Anexo N° 2: Instrumentos utilizados.....</i>	<i>100</i>
1. Pautas de Entrevistas .....	100
2. Encuesta a Actores Relevantes .....	101

INDICE DE GRAFICOS Y CUADROS

Gráfico o Cuadro	Título	Pág
Gráfico N° 1	Provincia del Corrientes. Estructura del Poder Ejecutivo. Gobernador y Ministros.....	
Gráfico N° 2	Provincia del Corrientes. Estructura del Poder Ejecutivo. M. de Producción.....	
Gráfico N° 3	Provincia del Corrientes. Estructura del Poder Ejecutivo. M Secretaría G. de la Gobernación .....	
Gráfico N° 4	Provincia del Corrientes. Estructura del Poder Ejecutivo. M..Hacienda y Finanzas .....	
Gráfico N° 5	Provincia del Corrientes. Estructura del Poder Ejecutivo. M. Gobierno y Justicia.....	
Gráfico N° 6	Provincia del Corrientes. Estructura del Poder Ejecutivo. M. Educación y Cultura.....	
Gráfico N° 7	Provincia del Corrientes. Estructura del Poder Ejecutivo. M. Salud Pública.....	
Gráfico N° 8	Provincia del Corrientes. Estructura del Poder Ejecutivo. M. Obras y S. Públicos .....	
Gráfico N° 9	Provincia del Corrientes. Estructura del Poder Ejecutivo. Secretaria de Planeamiento.....	
Gráfico N° 10	Distribución Presupuestaria por Partidas.....	
Gráfico N° 11a	Medios de Comunicación	
Gráfico N° 11b	Niveles de corrupción en la Pcia. de Corrientes	
Gráfico N° 12	Niveles de corrupción en la Pcia. de Corrientes–Histograma	
Gráfico N° 13	Control de la corrupción en la Pcia. de Corrientes	
Gráfico N° 14	Control de la corrupción en la Pcia. de Corrientes–Histograma	
Gráfico N° 15	Motivos que condicionan las denuncias de hechos de corrupción	
Gráfico N° 16	Posibilidades de éxito de los mecanismos de control de la corrupción	
Gráfico N° 17	Conocimiento sobre las medidas llevadas a cabo por el Gobierno	
Gráfico A	Distribución presupuestaria por poderes del Estado	
Gráfico B	Distribución presupuestaria del Poder Ejecutivo y organismos descentralizados no autofinanciados	
Gráfico C	Presupuesto 2004–Consolidado de recursos	
Gráfico D	Organismos descentralizados autofinanciados	
Cuadro N° 1	Distribución Presupuestaria por Partidas	
Cuadro N° 2	Distribución Presupuestaria del Poder Ejecutivo y Organismos Descentralizados no autofinanciados.....	
Cuadro N° 3	Integración de la Cámara de Senadores	

Proyecto de Fortalecimiento Institucional  
de la Oficina Anticorrupción  
del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos

Cuadro N°4	Cámara de Diputados. Distribución por Frentes y Partidos.....-.....	
Cuadro N° 5	Temas más urgentes a tratar en el ámbito de la Provincia	
Cuadro N° 6	Sectores más sensibles o transparentes	
Cuadro N° 7	Nivel de corrupción en sectores más sensibles	
Cuadro N° 8	Mecanismos eficaces para el control de la corrupción y promoción de la transparencia. Art. 3 CICC	
Cuadro N° 9	Nivel de confianza en el éxito de los mecanismos	

**INDICE DE ANEXO DOCUMENTAL**

**a) Legislación Provincial**

Constitución Provincial  
Ley de Institutos de Lotería y Casinos  
Ley Orgánica de los Partidos Políticos.  
Ley Orgánica de las Municipalidades N° 4.752  
Carta Orgánica Municipal de la Ciudad de Corrientes  
Dto. Ley N° 3 Ley de Ministerios  
Ley Orgánica de Fiscalía de Estado N° 2.793  
Ley 4.461  
Ley 3.400– Carta Orgánica del Banco de la Provincia de Corrientes  
Orgánica del Instituto de Obra Social de la Provincia de Corrientes  
Honorable Tribunal de Cuentas–Provincia de Corrientes– Memoria año 2.003–  
Programa de Trabajo año 2.004  
Ley 4.917  
Dirección Provincial de Energía– Texto actualizado de la Ley 3.588  
Expte. 200–25–09–0630/03  
Decreto Ley N° 53  
Decreto N° 59  
Decreto N° 60  
Decreto N° 503  
Decreto N° 1.759  
Boletín Oficial–Decreto N° 1.780  
Decreto N° 2.061

**b) Recortes Periodísticos**

**c) Encuestas y cuaderno de campo**

**d) Grabaciones:**

Casete N° 1 Entrevista 1 y 2  
Casete N° 2 Entrevista 2, 3, y 5  
Casete N° 3 Entrevista 4 y 6  
Casete N° 4 Entrevista Focal (Primera Parte)  
Casete N° 5 Entrevista Focal (Segunda Parte)

## ***INTRODUCCIÓN***

Sobre la base de lo solicitado en los términos de referencia, este Informe contiene, una descripción de la normativa y de la situación sociopolítica en la Provincia de Corrientes. Analiza las percepciones de actores claves y explicita las fortalezas y debilidades que presenta la Provincia para la implementación y/o mejora de políticas de transparencia y control de la Corrupción.

Para el análisis de la primera parte uno de los obstáculos afrontados fue la marcada mutación legislativa que se está realizando en la Provincia a partir del dictado de una nueva ley de Ministerios- aun sin reglamentar-; una ley de Administración Financiera del Estado- pendiente aún de entrar en vigencia- con novedosos institutos, y la ley de presupuesto vigente basada en las dos normativas anteriores. Asimismo durante la realización del trabajo se inició – y todavía se mantiene- una disputa política vinculada a un proyecto de Reforma de la Constitución Provincial; a pesar del rechazo del proyecto durante el periodo ordinario de sesiones el oficialismo intenta impulsar su tratamiento en sesiones extraordinarias.

Los cambios normativos dificultaron el estudio, ya que la transitoriedad de ciertas normas condicionaron el análisis de la organización y funcionamiento de las estructuras del sector público. A manera de ejemplo se menciona que en algunos organismos se utiliza, en materia de remuneraciones, la ley de ministerios derogada; en cuestiones de organización jerárquica se aplica el decreto de la intervención y está pendiente de reglamentación la nueva ley de ministerios.

El informe hace referencia a los antecedentes desde la transición a la democracia, pero toma como punto de partida para la profundización del análisis la normalización institucional luego de la última intervención federal en el año 2001.

El equipo se organizó en dos grupos por una parte los responsables del análisis normativo -jurídico-contable- y por otra parte los responsables del área socio-política, cuyos aportes se integraron en este informe.

En el análisis jurídico institucional se privilegió la exposición de opiniones objetivas, en términos genéricos pero derivados del material examinado, antes que una transcripción de disposiciones que puede revisarse en el anexo documental.

Para el análisis del contexto sociopolítico se recurrió a diversas fuentes documentales tales como “Análisis de los factores intervinientes en la crisis del Estado de la Provincia de Corrientes” del año 2000 y “La Reforma del Estado en la Provincia de Corrientes” del año 2001, ambos trabajos de investigación generados por la Universidad Nacional del Nordeste; análisis de prensa escrita del segundo semestre del año 2001; periodos del año 2003 y periodos del año 2004.

Estas fuentes escritas se complementaron con entrevistas a informantes claves dentro de los tres poderes del Estado; ocho entrevistas semiestructuradas y veintiséis encuestas a funcionarios y actores relevantes pertenecientes al gobierno, legisladores, dirigentes partidarios, eclesiásticos, sindicatos, organizaciones no gubernamentales, periodistas y académicos. Se realizaron también dos entrevistas focales, una con periodistas de distintos medios que cubren la crónica política y otra con representantes de la administración de Justicia en la Provincia de Corrientes\*.

La estrategia y los instrumentos utilizados para la recolección de los datos fueron diseñados por el equipo. En la encuesta, previendo la información a recolectar, se tuvieron en cuenta las siguientes dimensiones: temas considerados más urgentes a tratar en el ámbito de la provincia; niveles de corrupción, control de la corrupción y promoción de la transparencia, cobertura de los medios de comunicación en materia de denuncia, seguimiento y análisis de los hechos de corrupción, sectores menos transparentes o más sensibles, motivos que condicionan las denuncias de hechos de corrupción, mecanismos considerados más eficaces para el control de la corrupción y promoción de la transparencia, posibilidad de éxito de los mismos, conocimiento de acciones llevadas a cabo por el gobierno provincia en esta materia. Se previeron para algunos sectores pero no fueron consideradas para el análisis las percepciones sobre actos de corrupción más frecuentes en la provincia y los factores que facilitan la misma

---

\* Se adjunta las encuestas, grabaciones de entrevistas 1,2,3,4,5,6 , cuaderno de campo, y grabación de la entrevista focal con periodistas. Por existir causas penales pendientes, no se grabó la entrevista focal con miembros del Poder Judicial.

por considerarse que los mismos estaban implícitos en respuestas ampliadas de los puntos anteriores.

En las entrevistas semiestructuradas se previeron preguntas guías vinculadas a los problemas más preocupantes en la provincia, la inclusión de la corrupción como tema de análisis en la agenda política y social, motivos que facilitan la corrupción en la provincia y niveles de las mismas, existencia de control de la corrupción y promoción de la transparencia en la actualidad, medidas que deberían adoptarse y sectores que deberían involucrarse en la puesta en marcha y posibilidades de éxito de las mismas.

En la entrevista focal con los periodistas el disparador fue la percepción respecto de la relación entre gobierno y sociedad, relación gobierno –medios de comunicación y de estos con la sociedad.

En la entrevista focal con los miembros de la administración de justicia de la provincia el debate giró en torno la actividad de este poder en materia del control ex post de hechos de corrupción y sobre la imagen del Poder Judicial.

Es de destacar la buena predisposición de los actores en aportar información relevante para la elaboración del informe en contrapartida a las múltiples dificultades afrontadas por el equipo a la hora de recopilar disposiciones jurídicas, contables y administrativas.

## ***1. Sector Público Provincial***

### **1.1. Estructura Organizativa**

La constitución de la Provincia de Corrientes, cuya última reforma está vigente desde el 19 de marzo de 1993, ratifica su autonomía, reconociendo ser parte inseparable de la Nación Argentina y tener como ley suprema la Constitución Nacional; "... por tanto organiza su gobierno bajo la forma representativa republicana y mantiene en su integridad, todo el poder no delegado expresamente al gobierno de la Nación" (Declaraciones generales – Capítulo único – Artículo 1).

El Poder Ejecutivo, encabezado por el Gobernador, y en consecuencia, por un Vicegobernador, con las calidades, atribuciones y deberes que contemplan los artículos 98 al 127 de la Constitución, se organiza a partir de las disposiciones insertas en los capítulos IV – De los Ministros Secretarios del Despacho y V - Del Contador y Tesorero de la Provincia, del texto constitucional.

La ley de Ministerios N° 5.549, sancionada el 04 de marzo de 2004, establece cuál es la cantidad y denominación de los ministerios y secretarías y subsecretarías correspondientes, determinando las competencias generales y específicas de cada ministro pero no las de los secretarios, subsecretarios y dependencias a su cargo, tarea que deja en manos del Poder Ejecutivo según reza su artículo 22°. Los gráficos 1 a 9 sintetizan las relaciones jerárquicas establecidas por esta Ley.

# PROVINCIA DE CORRIENTES ESTRUCTURA DEL PODER EJECUTIVO PROVINCIAL

(\*)

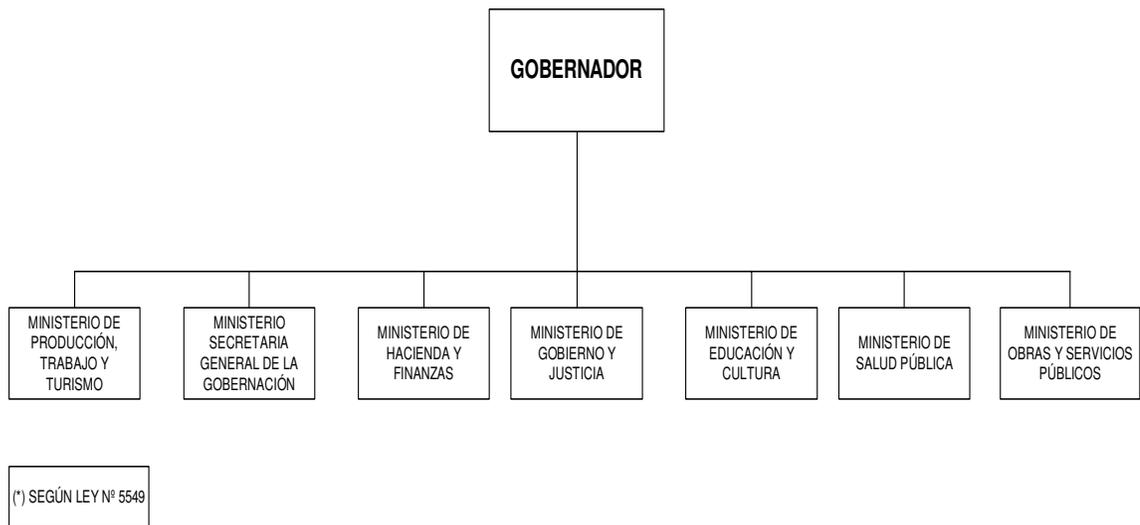


Grafico N° 1

PROVINCIA DE CORRIENTES  
ESTRUCTURA DEL PODER EJECUTIVO PROVINCIAL

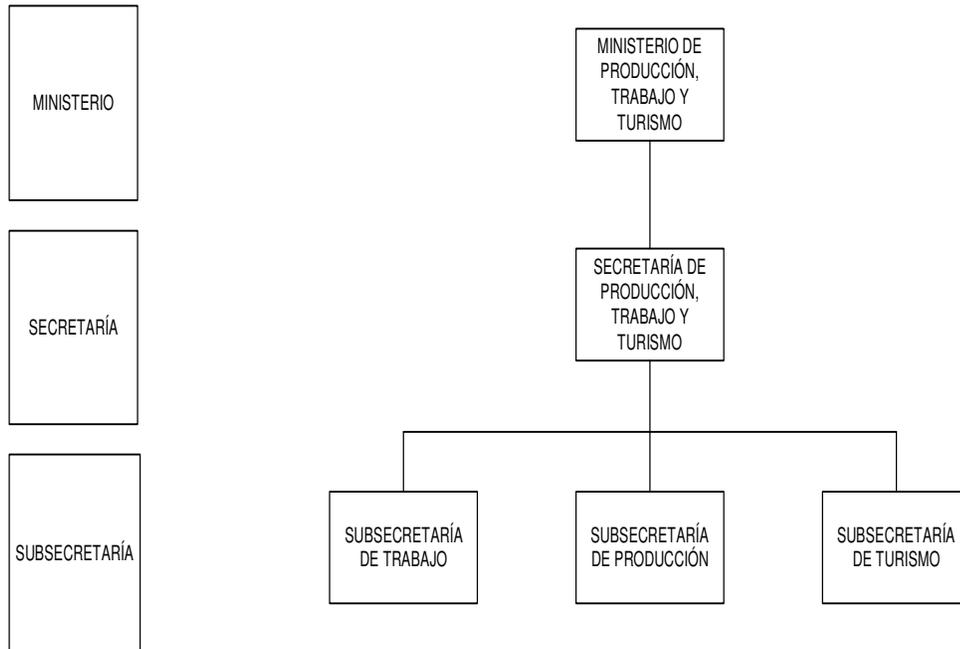


Grafico N° 2.

PROVINCIA DE CORRIENTES  
ESTRUCTURA DEL PODER EJECUTIVO PROVINCIAL

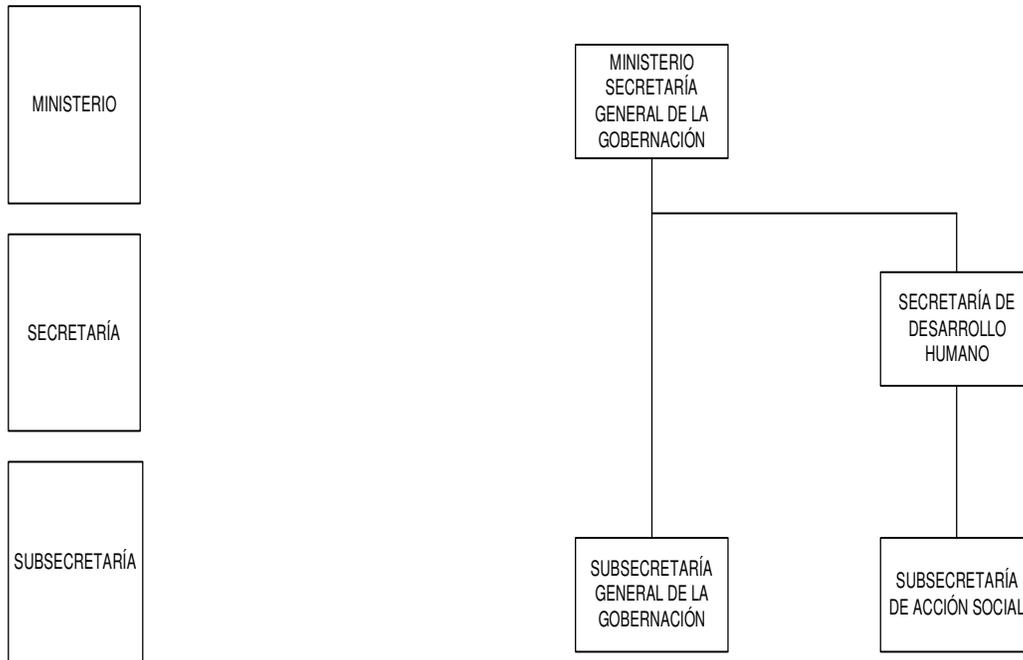


Grafico N° 3.

PROVINCIA DE CORRIENTES  
ESTRUCTURA DEL PODER EJECUTIVO PROVINCIAL

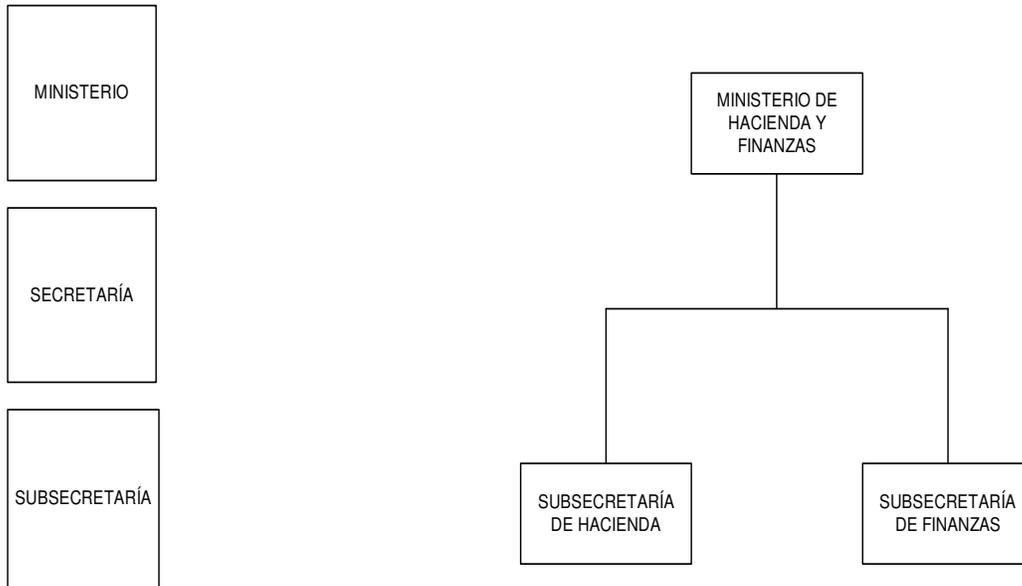


Gráfico N° 4.

PROVINCIA DE CORRIENTES  
ESTRUCTURA DEL PODER EJECUTIVO PROVINCIAL

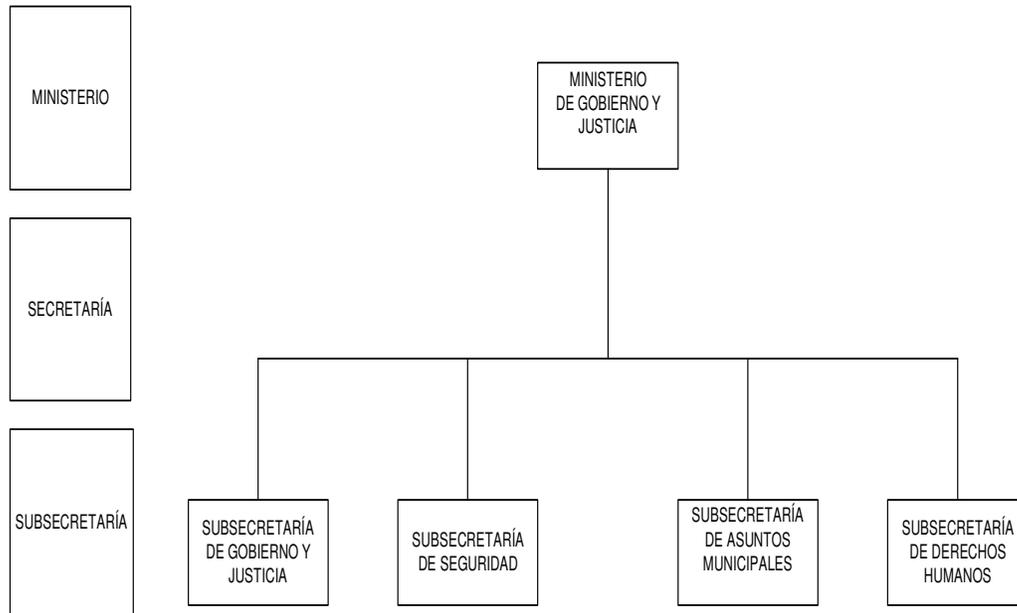


Grafico N° 5

PROVINCIA DE CORRIENTES

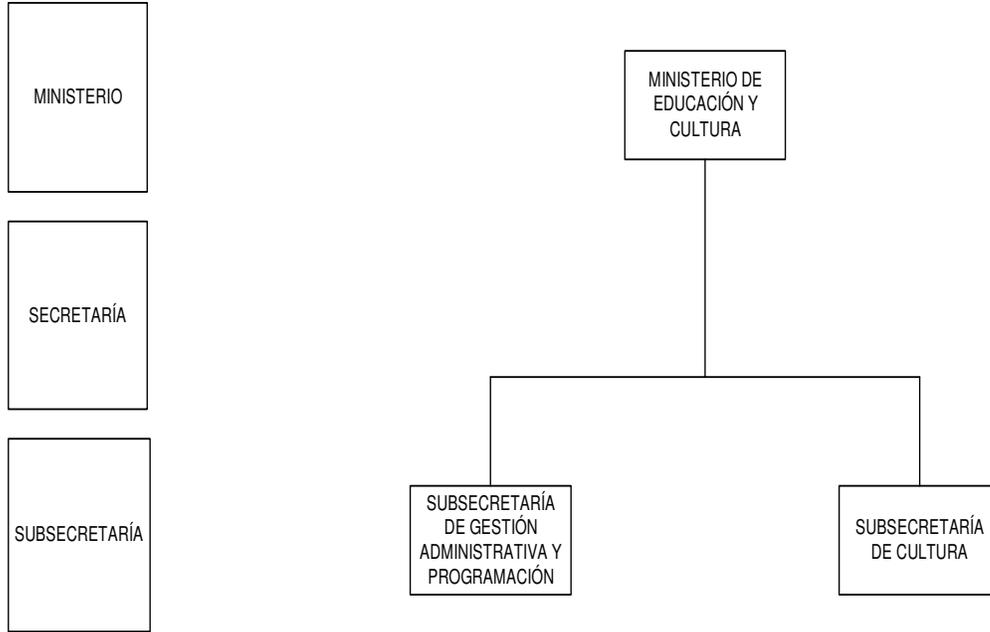


Grafico N° 6

PROVINCIA DE CORRIENTES  
ESTRUCTURA DEL PODER EJECUTIVO PROVINCIAL

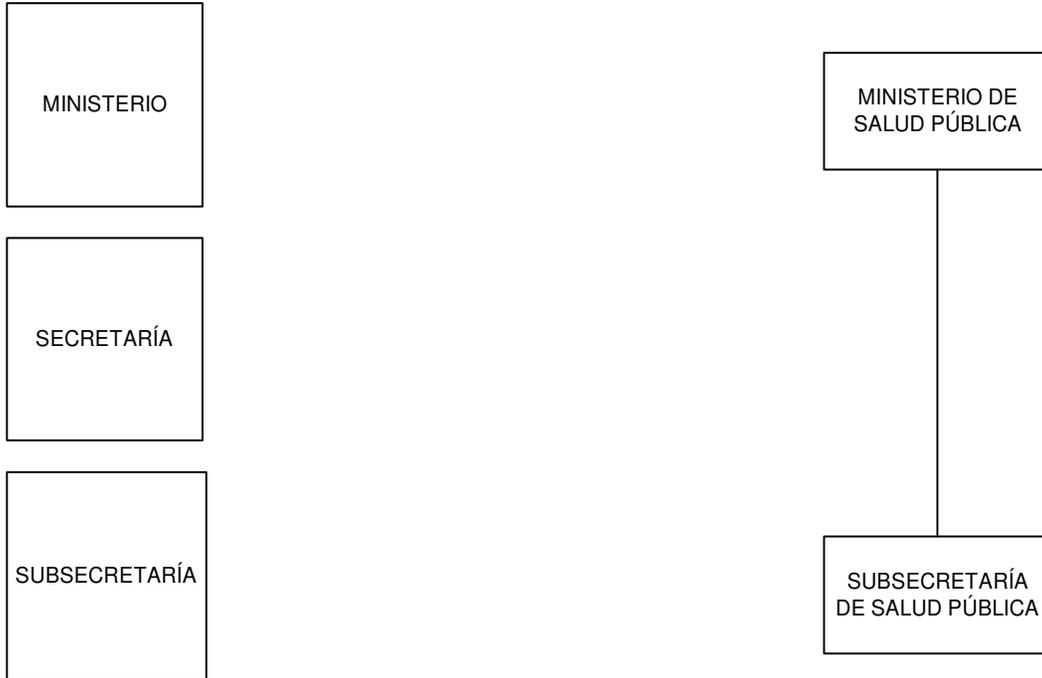


Gráfico N° 7

PROVINCIA DE CORRIENTES  
ESTRUCTURA DEL PODER EJECUTIVO PROVINCIAL

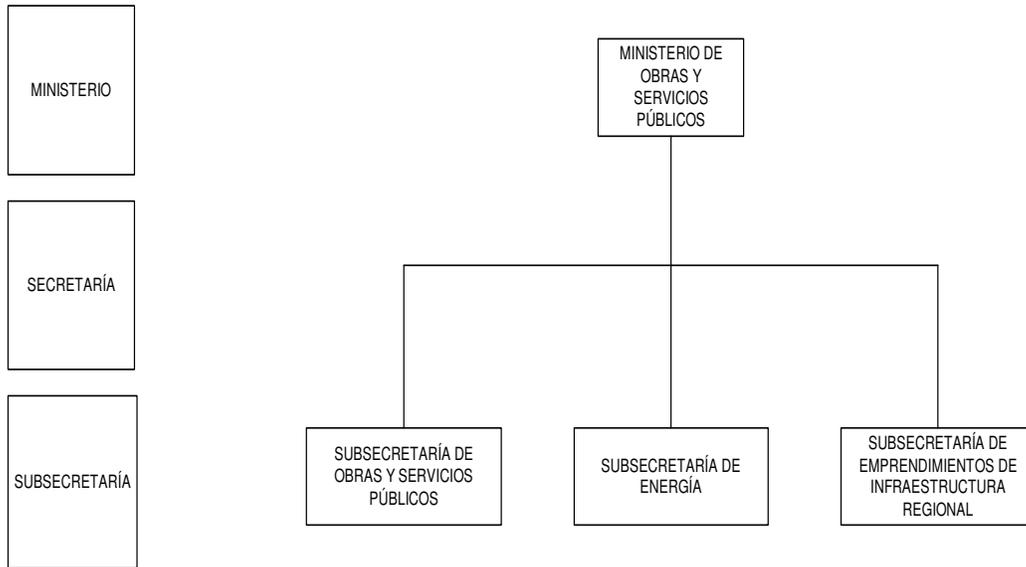


Grafico N°8

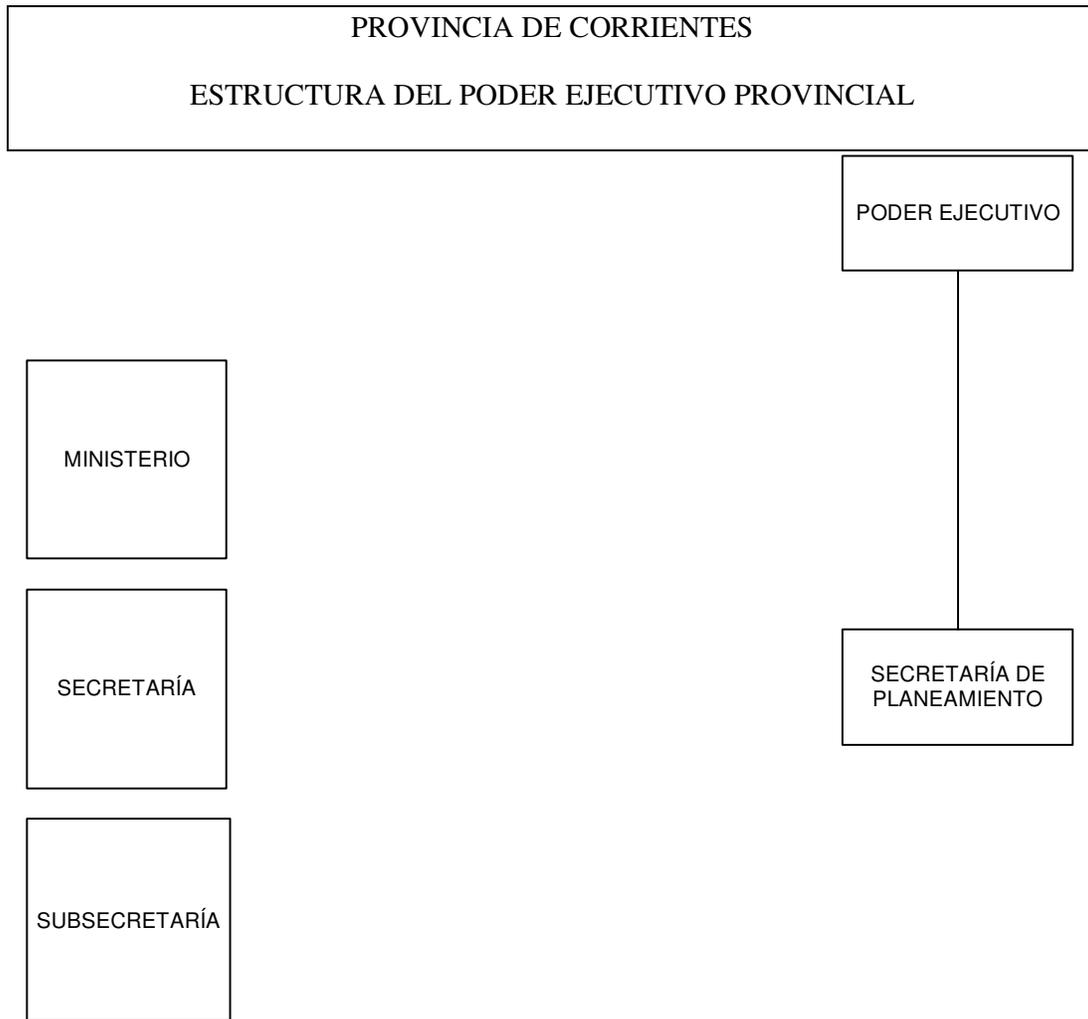


Gráfico N° 9

De la Fiscalía de Estado (artículos 23° y 24° de la Ley) se ocupa seguidamente para concluir señalando (en su artículo 25°) que “La presente Ley Orgánica juntamente con la de Fiscalía de Estado constituyen el Régimen de Organización y Funcionamiento del Poder Ejecutivo.”

Del análisis general de la referenciada ley de ministerios, resulta una problemática primaria que -salvo una laboriosa complementación y explicitación técnica, vía decretos- puede devenir en dificultades crecientes, a saber:

a) superposición de competencias, con riesgo de conflictos y responsabilidad difusa;

b) diversidad de criterios para la asignación de jerarquías y establecimiento de relaciones funcionales;

c) falta de correspondencia entre las (posibles) estructuras formales que establecerán los decretos reglamentarios y la realidad de trabajo actual.

Ante la inexistencia de los decretos reglamentarios, y para posibilitar el desembolso de las erogaciones previstas en el presupuesto 2004, las unidades de organización han “suplido” tal carencia con gráficos de relaciones de dependencia que interpretan (o pretenden hacerlo) situaciones fácticas que, suponen, serán convalidadas en los futuros decretos.

La ley de Ministerios referencia a los siguientes organismos autárquicos y descentralizados y su vinculación con el Poder Ejecutivo:

- a) Municipios (Ministerio de Gobierno y Justicia)
- b) Banco de Corrientes S.A. (Ministerio de Hacienda y Finanzas)
- c) Instituto de Lotería y Casinos e Instituto de Previsión Social (Ministerio de Hacienda y Finanzas)
- d) Consejo General de Educación (Ministerio de Educación y Cultura)

- e) Instituto de Obra Social de la Provincia de Corrientes (Ministerio de Salud Pública)
- f) Instituto Correntino del Agua y del Ambiente e Instituto Provincial del Tabaco (Ministerio de Producción, Trabajo y Turismo)
- g) Tribunal de Cuentas (¿relación funcional?) (Ministerio Secretaría General de la Gobernación);
- h) Instituto de Viviendas de Corrientes, (Ministerio de Obras y Servicios Públicos)
- i) Dirección Provincial de Vialidad. (Ministerio de Obras y Servicios Públicos)
- j) Dirección de Energía de Corrientes.(Ministerio de Obras y Servicios Públicos)
- k) Ente Regulador de Obras Sanitarias de Corrientes.(Ministerio de Obras y Servicios Públicos)

## **1.2 Análisis de Estructuras Económicas y Presupuestarias**

Se parte de la identificación del marco normativo en razón de la vinculación directa existente entre la conducta debida y la efectivamente realizada.

El método utilizado es el de análisis socio – crítico dirigido a visualizar la aplicación normativa en su contexto, el grado de compromiso de los actores involucrados en esa aplicación y los resultados obtenidos.

El presupuesto de gastos y recursos de la administración provincial vigente fue elevado tardíamente a la legislatura (abril de 2004) sancionado el 07 de julio de 2004, promulgado el 27 del mismo mes y año por decreto N° 1.490/04, con observaciones; y publicado en el boletín oficial el 30 de julio del mismo mes y año.

La norma se presenta como un presupuesto formalmente equilibrado. Establece los gastos corrientes, de capital y aplicaciones financieras en pesos un mil ciento ochenta y tres millones ochocientos ochenta y siete mil setecientos diez con noventa y

cinco centavos (\$ 1.183.887.710,95), para el ejercicio 2004, como se consigna en el siguiente cuadro, como así también en el mismo importe los recursos públicos previstos y que se detallan mas adelante.

**CUADRO N°1: DISTRIBUCIÓN PRESUPUESTARIA POR PARTIDAS**

Partida	Porcentajes
Gasto en Personal	43,57%
Bienes de Consumo	3,56%
Servicios No Personales	3,47%
Bienes de Uso	16,73%
Transferencias	14,82%
Activos Financieros	2,25%
Servicios de la Deuda y disminución de otros pasivos	13,34%
Otros Gastos	0,58%
Crédito Adicional para erogaciones corrientes	0,84%
Crédito adicional para erogaciones de capital	0,84%
Total	100%

Elaboración del Equipo a partir de la Ley de Presupuesto

1.- El gasto en personal representa casi la mitad del total del gasto público provincial. Este indicador adquiere notable relevancia por la delegación que el Poder Ejecutivo hace a los ministerios para que ellos mismos procedan a la designación de su personal, lo que afecta al control presupuestario y el correcto seguimiento en el debido proceso del gasto (decreto N° 685/02 PEP).-

2.- El gasto en bienes de uso se encuentra autorizado en su mayor proporción para la Dirección Provincial de Vialidad (\$ 100.507.400,00) y en bastante menor

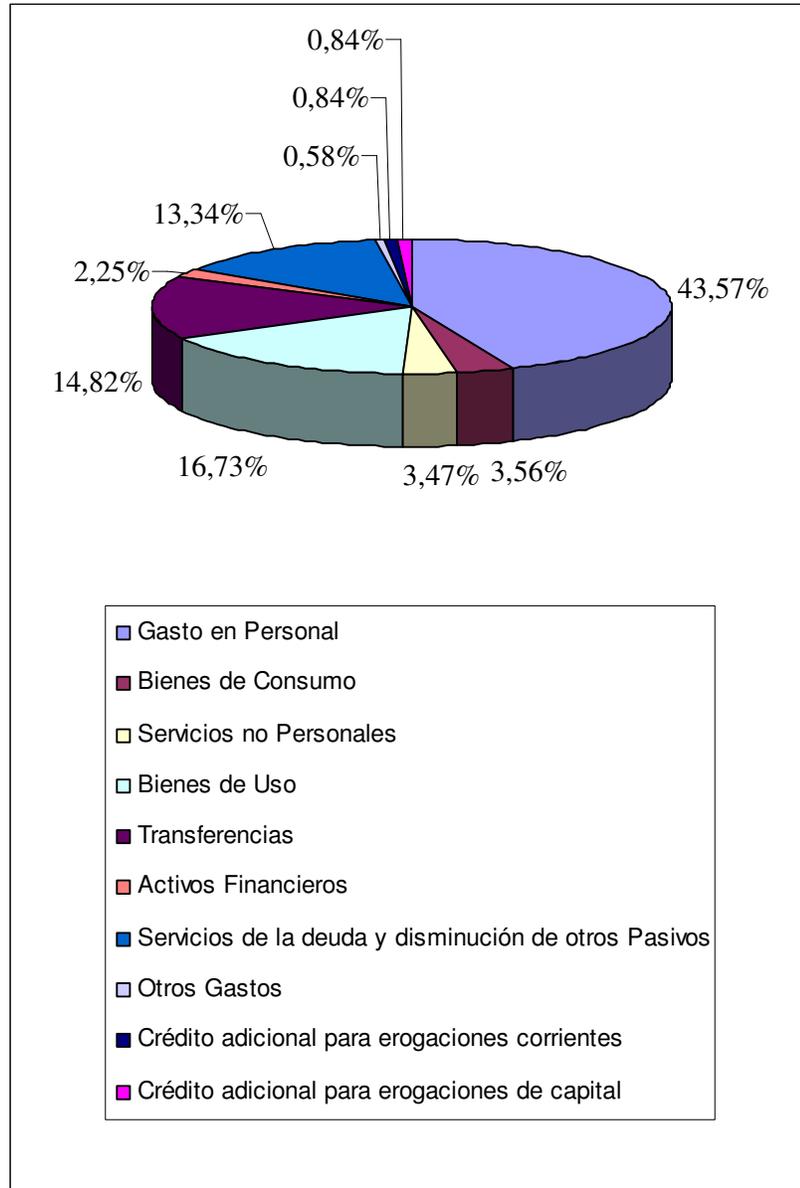
medida para el Ministerio de Hacienda y Ministerio de Obras Públicas y Servicios Públicos. Este indicador podría resultar positivo en tanto se conduzca de manera coordinada a la creación de nuevas fuentes de empleo. La Provincia de Corrientes tiene según los datos de la encuesta permanente de hogares del INDEC el 10,3 % de su población activa fuera del sistema laboral.-

3.- El gasto en transferencias está representado mayoritariamente por las partidas hacia los municipios (\$ 105.253.905,00), indicador que aparece como positivo si se lo valora desde la perspectiva de la estructura federal. Sin embargo la operatividad del indicador en ese sentido depende por una parte, de la distribución equitativa a los distintos municipios; y por la otra, de la aplicación de los fondos por parte de los municipios y su devolución al Gobierno Provincial. Cabe consignar que en la provincia se advierten manifestaciones públicas por distintos actores de las municipalidades – Capital e Interior – reclamando transferencias no realizadas o realizadas tardíamente, como así también diferencias en los montos transferidos.-

4.- El gasto en servicios de la deuda y disminución de otros pasivos representa una porción significativa en la distribución presupuestaria (\$ 157.923.138,95). El rubro aparece confuso al no distinguir si corresponde solamente a los intereses o también incorpora el capital y, en tal caso en qué proporción.-

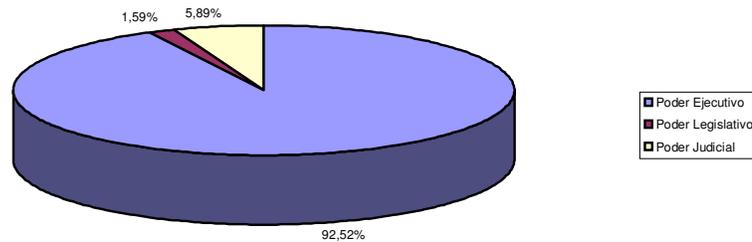
5.- Los créditos adicionales para erogaciones corrientes y para erogaciones de capital, conforman la distribución de partidas para atender las deudas consolidadas conforme el Decreto Ley 106/00, deudas con el personal del sector público y proveedores del Estado.-

Gráfico N° 10: Distribución Presupuestaria por partidas



Seguidamente se desagrega el presupuesto 2004 ( gráfico N°11) según la asignación del gasto por poderes del Estado Provincial

### GRÁFICO A: DISTRIBUCIÓN PRESUPUESTARIA POR PODERES DEL ESTADO



Elaboración del Equipo a partir de la Ley de Presupuesto 2004

La representación es a primera vista elocuente y no requiere mayores comentarios. El Poder Ejecutivo Provincial está autorizado a gastar el 92,52 % del Presupuesto, correspondiéndole un 5,89% al Poder Judicial y un 1,59% al Poder Legislativo.-

En el cuadro N° 2 y Gráfico N° 12 aparece la distribución presupuestaria del poder central y organismos descentralizados no autofinanciados lo que nos lleva al siguiente análisis cualitativo:

1.- La mayor asignación presupuestaria corresponde al Ministerio de Hacienda y Finanzas (\$ 428.647.336,05). Dicha suma se obtiene restando los Gastos figurativos que consisten en asignaciones formales al Ministerio de Hacienda y Finanzas para ser utilizadas por Consejo General de Educación, Instituto de

Cardiología, Instituto Provincial del Tabaco, Instituto Correntino del Agua y del Ambiente y Dirección Provincial de Vialidad.-

No obstante eso, la asignación aparece significativa en comparación con el resto de las partidas aunque la mayor parte se ocupa en transferencia, servicios de la deuda y personal. Si se consideran cualitativamente estas partidas, se advierte que ellas corresponden mayoritariamente a gastos y no a inversiones.-

2.- Los organismos descentralizados no Autofinanciados representan el monto de \$ 242.833.822,00 y ocupan la porción más importante de la distribución después del Ministerio de Hacienda y Finanzas. En esta instancia hay que recordar que estos organismos están en dependencia directa de ese Ministerio en cuanto a la disposición de fondos.-

Estos organismos superan en la distribución del presupuesto al Ministerio de Educación y Cultura, Ministerio de Salud y Policía Provincial individualmente considerados; y al Ministerio de Educación y Cultura y Policía en forma conjunta.-

3.- La participación del Ministerio de Educación y Cultura representa la suma de \$ 149.912.789,00 con su mayor partida en gasto de personal. Atendiendo a la función de este Ministerio la variable aparece como positiva. Sin embargo, habría que valorarla en relación con la distribución asignada al Ente descentralizado Consejo General de Educación. Este organismo recibe presupuestariamente la suma de \$ 108.662.663,00, distribución muy elevada si se tiene en cuenta que solamente corresponde a la estructura jerárquica del sector. Se presenta como una estructura burocrática voluminosa.-

4.- El Ministerio de Salud Pública tiene asignado un monto de \$ 69.455.773,00. Está lejos de ocupar un lugar prioritario en la asignación presupuestaria. De las partidas desagregadas se observa el mayor monto en la asignación de personal. No se observan programas diferenciados de formación de recursos humanos.-

5.- La Policía de la Provincia tiene una asignación presupuestaria de \$ 83.662.921,00 lo que demuestra que también se encuentra alejada de las prioridades presupuestarias de asignación de fondos. La mayor asignación se encuentra en personal. No se advierte desagregación en programas de formación de recursos humanos.-

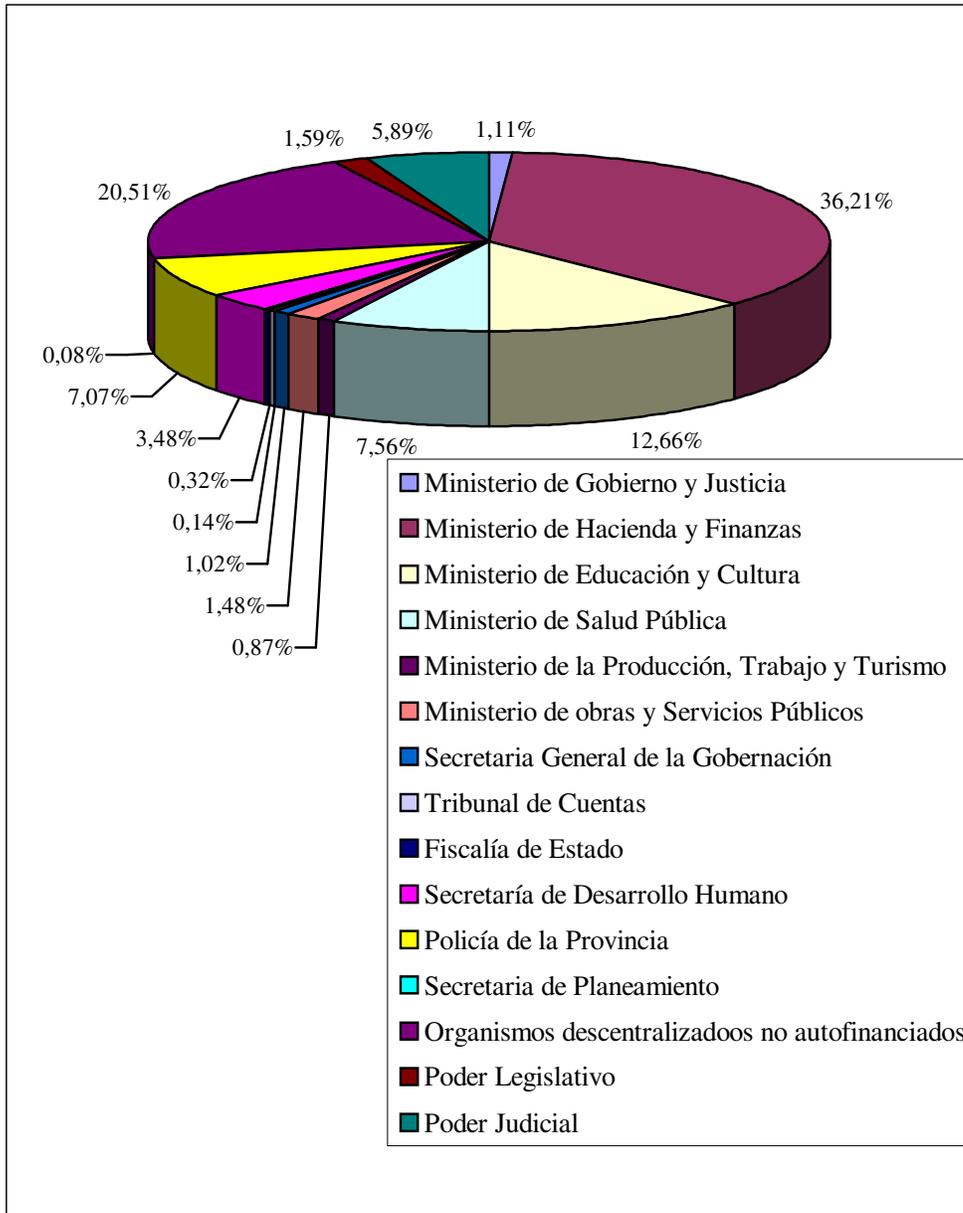
6.- Las restantes distribuciones son muy pequeñas con relación al total. Se resalta entre ellas la que corresponde al Ministerio de la Producción, Trabajo y Turismo con un total de \$ 10.272.090,00 que no se corresponde con la estructura económica provincial, y con las funciones asignadas por la ley de Ministerio cuya actividad primaria es la más importante.-

**CUADRO Nº 2 DISTRIBUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL PODER EJECUTIVO Y ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS NO AUTOFINANCIADOS.**

	Porcentajes
Ministerio de Gobierno y Justicia	1,11%
Ministerio de Hacienda y Finanzas	36,21%
Ministerio de Educación y Cultura	12,66%
Ministerio de Salud Pública	7,56%
Ministerio de la Producción, Trabajo y Turismo	0,87%
Ministerio de Obras y Servicios Públicos	1,48%
Secretaría General de la Gobernación	1,02%
Tribunal de Cuentas	0,14%
Fiscalía de Estado	0,32%
Secretaría de Desarrollo Humano	3,48%
Policía de la Provincia	7,07%
Secretaría de Planeamiento	0,08%
Organismos descentralizados no autofinanciados (Consejo General de Educación, Instituto de Cardiología, Instituto provincial del tabaco, Instituto Correntino del Agua y del Ambiente, Dirección Provincial de Vialidad)	20,52%
Total Ejecutivo	92,52%

Elaboración del Equipo a partir de la Ley de Presupuesto 2004

**GRÁFICO B: DISTRIBUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL PODER EJECUTIVO Y ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS NO AUTOFINANCIADOS.**



La ley también dispone fuera de los montos ya descriptos la financiación de los Organismos Descentralizados Autofinanciados en los artículos 6° al 11° de acuerdo al siguiente detalle:

Instituto de Lotería y Casinos	\$80.000.000,00
Instituto de Vivienda de Corrientes	\$115.311.277,97
Ente Regulador de la Administración de Obras Sanitarias	\$4.873.671,00.-
Instituto de Previsión Social	\$212.137.957,00
Instituto de Obra Social	\$55.320.000,00
Dirección Provincial de Energía	\$115.260.000,00

En oportunidad de la presentación del proyecto ante la Legislatura el Poder Ejecutivo hizo conocer su decisión política de reducción del gasto público y la reasignación de recursos en concordancia con las políticas nacionales y los acuerdos fiscales firmados.

Sin embargo en el mismo documento se advierte un incremento de un 90% de gastos de capital respecto del presupuesto del año 2003 destinados a inversión en diferentes áreas del gobierno (Poder Ejecutivo).

En lo que se refiere al Poder Legislativo la Ley contempla un incremento de gastos de un 17,5% con relación al presupuesto del año anterior y el Poder Judicial también ve incrementado su presupuesto en un 14% con respecto al mismo parámetro.

Cabe hacer notar que los magistrados y funcionarios del Poder Judicial reaccionaron por la derogación del régimen de autarquía financiera (Ley N° 4420 y N° 4484) realizada por la Ley de Administración Financiera y Sistemas de Control del sector público provincial y reforzada por el artículo 13 de la Ley de presupuesto. En el mismo sentido que el Colegio de Magistrados se expide el Superior Tribunal de Justicia mediante Acordada Extraordinaria N° 2/04. Ambas disposiciones coinciden en que la

autonomía financiera hace a la esencia del Poder Judicial y el sistema republicano de gobierno, resultando de gran importancia los criterios de responsabilidad, desempeño / rendimiento y de resultado; por otra parte, esta decisión contraría una disposición de la Constitución Provincial (art.150).

Con relación al Poder Legislativo las normas bajo análisis derogan la Ley de autarquía financiera de dicho Poder (Artículo N° 14 L. P.); sin que hasta el momento se haya verificado reacción alguna por parte de sus miembros.

En la administración central se advierte la amplia facultad otorgada por la norma (artículo N° 16 L. P.) al Poder Ejecutivo, por delegación al Ministerio de Hacienda y Finanzas para el control y supresión de todos los gastos que realizan las demás jurisdicciones. La facultad se ve robustecida por la autorización al mismo ministerio para efectuar por resolución giros de créditos presupuestarios (artículo N° 19).-

Así también surge de la lectura del artículo N° 17 de la L. P. Año 2004 con respecto a la L. P. de 2003 un incremento de la planta permanente del personal de la administración pública, sin que hasta el momento se cuente con datos fidedignos sobre su designación por áreas.-

Con relación a los organismos descentralizados se focaliza el análisis en Institutos como Lotería y Casinos, Vivienda, Previsión Social, Ente Regulador de Obras Sanitarias y Obra Social Corrientes, por la magnitud de los presupuestos asignados y las funciones que les son propias. La selección de los organismos es pertinente también habida cuenta de los conceptos vertidos en la exposición de motivos como fundamento de reasignación de recursos (ver anexo documental).-

Se destaca que la Ley de Presupuesto fue observada por el Poder Ejecutivo introduciendo estos cambios:

- a) Amplía las facultades del Ejecutivo en lo que se refiere a traspasos de partidas.
- b) Elimina el requisito de elevación al Poder Legislativo para la aprobación de las modalidades de los préstamos pedidos y los planes de obras públicas.

c) Elimina el requisito de elevación al Poder Legislativo de los planes de obras públicas municipales.

d) Modifica la planilla anexa identificada como Partida 500 – Transferencias. Entidad (2) Ministerio de Hacienda y Finanzas. 571 – Coparticipación a Municipios, disminuyéndose en un porcentaje aproximado del 10%.

La legislatura aceptó las observaciones realizadas por el poder Ejecutivo., circunstancia que acentúa la trasgresión a las disposiciones constitucionales correspondientes, entre ellas el debido control del máximo compromiso anual por servicios de la deuda establecido por el artículo 19 de la Constitución Provincial.

Con relación a los recursos surge del gráfico C la clasificación de los recursos presupuestarios según fuente, destacándose:

1.- La mayor proporción se corresponde con los recursos por transferencias corrientes que representan una suma de \$ 746.892.055,40 a la que se agregan las transferencias de capital por \$ 49.191.168,00. Más del 70% del total de los recursos previstos no reviste el carácter de genuinos sino constituyen asignaciones de fondos que, si bien surgen de pactos fiscales tienen siempre connotaciones circunstanciales. Corresponde se analice el grado de participación de la provincia en relación con las demás.-

2.- La obtención de préstamos sigue en orden de importancia en la determinación de recursos. También aquí se trata como en el numeral anterior de recursos no genuinos, que además condicionan fuertemente en situaciones económicas inestables. Corresponde valorar los límites de endeudamiento autorizados en función a la norma constitucional provincial.-

3.- Los ingresos tributarios representan una limitada porción de recursos, consignándose la suma de \$ 111.200.000,00. Tratándose de recursos genuinos es decir de ingresos que genera la misma comunidad, merecen un análisis detallado. A saber:

3.a) El Impuesto sobre los Ingresos Brutos que tradicionalmente constituye la columna vertebral de los recursos provinciales arroja una cifra de pesos treinta y tres millones anuales que se mantiene históricamente como medida media. Esto exige una valoración de la actividad del Ente recaudador provincial y su capacidad de percepción de los tributos.-

3.b) El siguiente impuesto en el orden de importancia en la recaudación provincial es el Impuesto Inmobiliario. Cabe consignar que la Provincia recauda el Impuesto Inmobiliario Rural dado que el Urbano corresponde a los Municipios. Por ese concepto percibió la suma de pesos dieciséis millones en el año 2.002. Dicha suma aparece exigua comparada con la densidad poblacional de la provincia según los datos de la encuesta permanente de hogares. La falencia en la recaudación de este impuesto caracteriza en general en las economías sub.-desarrolladas por el deficiente control institucional de los regímenes catastrales, la precariedad en las relaciones derivadas del dominio y la falta de regulación jurídica para la determinación del hecho imponible y el sujeto pasivo.-

3.c) Esta misma situación se refleja en el Impuesto de Sellos, que apenas recaudó la suma de pesos ocho millones quinientos mil, cuando gran parte de la actividad económica ha crecido en la provincia y el aumento en el ingreso de ese impuesto debió acompañar este desarrollo .-

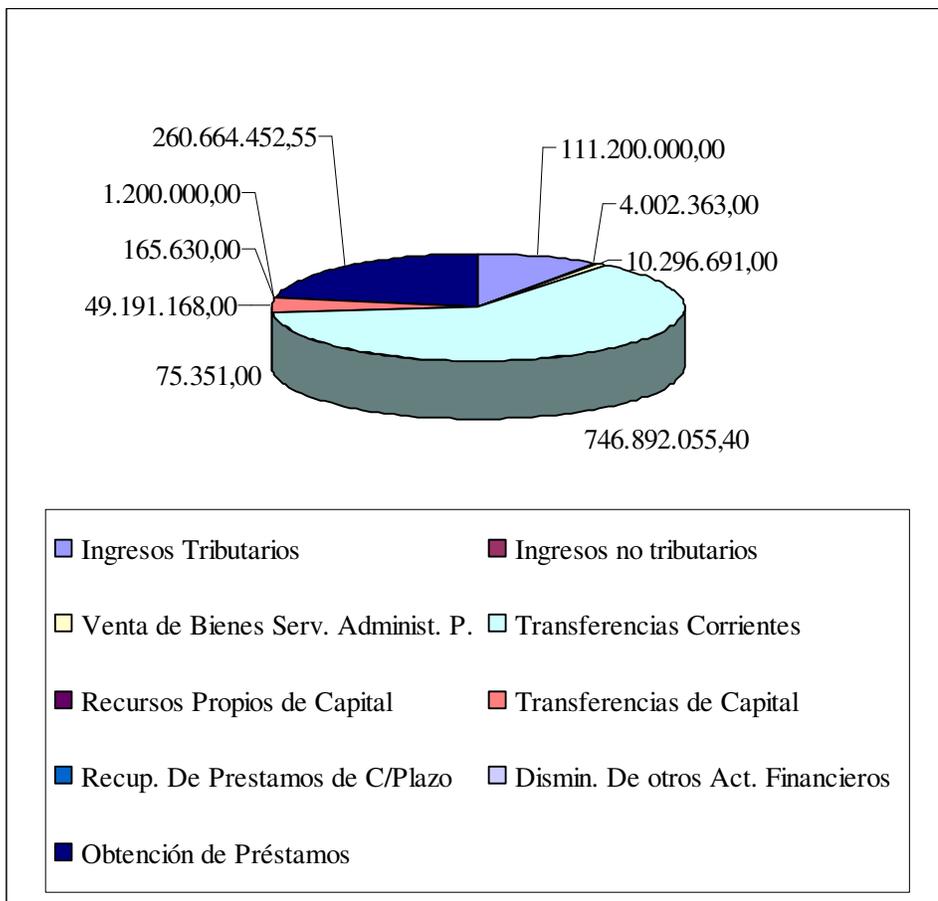
4.- Se considera una parte muy débil del presupuesto la asignación de los recursos particularmente tributarios. Se insiste sobre la reformulación de políticas activas tanto del Organismo recaudador como de las direcciones afines con función registral, así como de un sistema informático eficiente y conectado entre ellas y las Direcciones de Rentas Municipales. También se advierte la conveniencia del cruzamiento con el sistema de la Administración Federal de Ingresos Públicos.-

5.- Como una muestra de la precariedad del sistema provincial en este aspecto, se señala que los datos proporcionados por la Dirección

General de Rentas de la Provincia difieren sustancialmente de los arrojados por la Tesorería General Provincial en lo que hace al año 2.002 y 2.003; y que la proyección que se hace en el presupuesto 2.004 estima un incremento de aproximadamente el 40% según Rentas de la Provincia sobre lo recaudado en el 2.002.-

Si tomamos el presupuesto del año 2.003 y lo comparamos con el presupuesto del año 2.004 el incremento proyectado es de un 15%; pero si a su vez en dicha comparación tomamos los datos de la Tesorería General de la Provincia el incremento proyectado para el año 2.004 fue del 115%. Entonces..... ¿Cómo se asigna credibilidad al sistema?

**Gráfico C: PRESUPUESTO 2004  
CONSOLIDADO – RECURSOS  
(ADMINISTRACIÓN CENTRAL + ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS NO  
AUTOFINANCIADOS)**



### **1.3 Relevamiento de los programas de capacitación de funcionarios públicos**

No existe, en la actualidad, un programa de capacitación institucional de los funcionarios públicos.

En cuanto a los antecedentes se puede mencionar “LA ESCUELA CORRENTINA DE ADMINISTRACION PUBLICA”, Instituto que, incluso, estaba regulado en la ley de EMPLEO PUBLICO en los arts. 279 a 284 inclusive. El primero de los artículos establecía: “CREASE la Escuela Correntina de Administración Pública...”. Y en el art. 280 determinaba que la Escuela prepararía científica y técnicamente para el ejercicio de la función pública.

A su vez, el Decreto 4.205/87 creó el Instituto de Administración Pública de la Provincia de Corrientes (INSAP). El Instituto dependía administrativa y funcionalmente de la Dirección de la Escuela Correntina de Administración Pública. En cuanto a su misión era la de desarrollar actividades de capacitación e investigación destinadas a la formación y perfeccionamiento de agentes de la Administración Pública Provincial.

El Decreto Ley 53 del 15 de agosto de 2000 establece en su Artículo 1: DEROGAR el Título V “ESCUELA CORRENTINA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA y en su consecuencia los artículos 279, 280, 281, 282, 283 y 284 de la ley N° 4.067. Al desaparecer la Escuela implícitamente desaparece el INSAP ya que esté dependía de la primera.

Ocasionalmente, desde la Universidad Nacional del Nordeste y el CFI se han formulado ofertas no estructuradas de capacitación en temas especiales.

## ***2. Organismos Provinciales Competentes en el Control, Auditoría o Fiscalización de los Actos de Gobierno y/o Lucha Contra la Corrupción***

### **2.1. Descripción y Competencia de cada Organismo**

Salvo la atribución legislativa de sancionar la ley de presupuesto y de observar, aprobar o rechazar la cuenta de inversión (incisos 8 y 9 del artículo 83°), la obligación informativa impuesta a los Ministros del Poder Ejecutivo (artículo 133°), la referencia a los cargos de Contador y Tesorero y la mención de la Ley de Contabilidad (artículos 134° a 137°), la Constitución Provincial no establece expresamente un responsable global de la tarea de control.

Se puede imaginar que el control de gestión forma parte de la tarea asignable a la Secretaría de Planeamiento, creada por el artículo 21° de la Ley de Ministerios, como dependiente directamente del Poder Ejecutivo, por la necesidad de contar con información sobre lo ocurrido para planificar lo que vendrá, pero esto no tiene confirmación formal.

#### **A) LEY DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA N° 5.571**

En cuanto a la referencia constitucional acerca del Contador y el Tesorero de la Provincia y de la Ley de Contabilidad, aparece la primera estructura y normas sobre control en la Ley N° 5.571 denominada “LEY DE LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA Y DE LOS SISTEMAS DE CONTROL, CONTRATACIONES Y ADMINISTRACIÓN DE LOS BIENES DEL SECTOR PÚBLICO PROVINCIAL – RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD” similar a la vigente en el orden nacional.

Esta Ley señala, en su artículo primero, su ámbito de aplicación (todo el sector público provincial) y sus elementos constitutivos:

- a) los sistemas de administración financiera;
- b) los sistemas de control;
- c) el régimen de responsabilidad;
- d) el régimen de contrataciones
- e) el régimen de gestión de bienes.

El artículo 2º de esta Ley define en qué consiste la administración financiera del sector público y, en su artículo 3º, distingue entre el control interno, encomendado a la Contaduría General de la Provincia y el control externo asignado como competencia del Tribunal de Cuentas de la Provincia.

En el artículo 4º se referencia que “El régimen de responsabilidad se asienta en la concepción de la administración pública como mandato y estipula la obligación de todo agente público de rendir cuentas ...”.

Finalmente, en el artículo 5º, estipula la Ley qué contenido tienen los sistemas de contrataciones y de administración de los bienes de la Provincia.

El artículo 7º determina cuáles son los sistemas que integran la administración financiera, debidamente relacionados entre sí y con responsables asignados, estableciendo que el Ministerio de Hacienda y Finanzas actuará como órgano coordinador de los mismos.

El Título II de la Ley indica las características del Sistema Presupuestario, identificando a la Dirección General de Presupuesto como el órgano rector de las etapas de formulación y evaluación del presupuesto (artículo 15º) y señalando (artículo 16º) los requisitos a reunir por la persona que ocupe este cargo.

La Contaduría General de la Provincia, según el artículo 40º, es la responsable de centralizar los datos de cierre de cada ejercicio anual y el informe de evaluación que preparará la Dirección General de Presupuesto, a fin de formular la Cuenta de Inversión que debe enviar el Poder Ejecutivo a la Legislatura conforme a la disposición constitucional correspondiente.

El Título III aborda la cuestión del Sistema de Crédito Público, enunciando sus características y los procedimientos a seguir para el endeudamiento del Estado Provincial e identificando a la Dirección de Crédito Público como el órgano rector del sistema, estableciendo además los requisitos a llenar por la persona que ocupe este cargo.

Del Sistema de Tesorería se ocupa el Título IV, estableciendo los requisitos a cumplir para acceder al cargo máximo, Tesorero General de la Provincia, por la persona cuya designación requerirá acuerdo del Senado, su inamovilidad (salvo mala conducta)

y determinando que este funcionario gozará de las mismas prerrogativas, tratamiento y remuneración que los miembros del Tribunal de Cuentas de la Provincia.

A continuación, el Título V determina las características del Sistema de Contabilidad Gubernamental, identificando a la Contaduría General de la Provincia como su órgano rector y fijando requisitos, inamovilidad, prerrogativas, tratamiento y remuneración del Contador General similares al Tesorero General.

Aquí aparecen también dos importantes cuestiones:

- el mandato de coordinar con los municipios, en el ámbito de competencia de éstos, el sistema de información financiera que desarrolle para poder elaborar estados consolidados de todo el sector público provincial;
- la obligación de remitir al Tribunal de Cuentas, antes del 30 de abril de cada año, la Cuenta de Inversión del ejercicio. Además, en este Título se establece cómo se organizará la Legislatura para examinar dicha cuenta de inversión y la utilización supletoria del informe del Tribunal de Cuentas de la Provincia a falta del despacho de comisión correspondiente.

El Título VI se ocupa del Sistema de Control Interno que tiene también a la Contaduría General como órgano rector, fijando las materias de su competencia y previendo la creación de unidades de auditoría interna en las distintas jurisdicciones de la administración central, organismos descentralizados y empresas del estado. También establece (artículo 106º) la obligación de informar, periódicamente, al Gobernador de la Provincia, al Tribunal de Cuentas y a la opinión pública, sobre las cuestiones de su competencia.

En cuanto al Sistema de Control Externo, el artículo 107 del Título VII ratifica la vigencia de las disposiciones contenidas en la Ley Nº 3.757, modificada por la Ley Nº 5.375 y posteriores, asignando al Tribunal de Cuentas de la Provincia la responsabilidad de ejecutar dicho control respecto de la gestión presupuestaria, económica, financiera, patrimonial, legal, de eficiencia y eficacia del sector público provincial.

Los títulos VIII (Del sistema de Contrataciones) y IX (Del Sistema de Administración de los Bienes de la Provincia) se ocupan de legislar, en general, sobre estos temas, reservando a la reglamentación que dictará el Poder Ejecutivo la exposición del detalle de procedimientos y la identificación de responsables específicos.

En el Título X “De las responsabilidades” se explicita el mecanismo a seguir para determinar las mismas por actos u omisiones de las personas, susceptibles de ocasionar perjuicios al Estado, que no sean emergentes del examen de cuentas, encomendándose a la Contaduría General de la Provincia la instrucción del juicio correspondiente.

Hasta el momento no se verifica la vigencia de esta Ley, cuyo contenido es más amplio y moderno que el correspondiente a la que es usada supletoriamente (la Ley de Contabilidad No. 3.175 y sus modificatorias, examinadas a continuación). Sin perjuicio de ello, cabe destacar que no será posible verificar el cumplimiento de las disposiciones del “Título XI – De las incompatibilidades” (Ley No. 5.571), referidas a los cargos de sub Tesorero, Tesorero, sub Contador y Contador General de la Provincia, ya que sus correspondientes declaraciones juradas son presentadas bajo sobre cerrado y lacrado, según prescribe la Ley No. 4.785.

#### B) LEY DE CONTABILIDAD N° 3.175 y modificatorias

Si bien la ley será derogada (conforme art. 153 inc. a) ley 5.571), actualmente se encuentra en vigencia y por ello se la analiza. La Constitución Provincial hace la siguiente referencia en el art. 137: “Las calidades de Contador y Tesorero, las causas por las que pueden ser removidos y las responsabilidades a que están sujetos, serán determinadas por la ley de contabilidad”.

En el art. 1° se establece su ámbito de aplicación: el sector público provincial (central y descentralizado), los entes de carácter comercial o industrial (cuando ello sea necesario como aplicación supletoria), las haciendas privadas, servicios o entidades en cuya gestión tenga intervención el Estado o los entes que tengan concesión, privilegio o subsidios que se le acuerden o sobre los fondos o patrimonios que administren. También es aplicable a los Municipios de la Provincia.

El Título I (art. 2 a 11) de la ley hace referencia al Presupuesto, estableciendo que el mismo será anual y contendrá para cada ejercicio financiero la totalidad de las autorizaciones para gastos acordadas.

Prohíbe incluir en la ley de presupuesto disposiciones de carácter orgánico que deroguen o modifiquen leyes en vigor.

Establece que el ejercicio financiero comienza el 1° de enero y culmina el 31 de diciembre de cada año.

Determina que la afectación específica de los recursos del presupuesto sólo podrá ser dispuesta por ley.

Indica que toda ley que autorice gastos a realizarse en el ejercicio, no previstos en el presupuesto general, deberá determinar el recurso correspondiente y su incidencia en el balance financiero preventivo del ejercicio.

Permite que el Poder Ejecutivo autorice la apertura de créditos sólo en los casos previstos en el art. 127 de la Constitución Provincial (receso de la legislatura).

Si al comenzar el ejercicio no se sancionó el presupuesto general, la ley establece que regirá el que estaba en vigencia al cierre del ejercicio anterior al solo efecto de asegurar la prestación de los servicios y la continuidad del plan de Trabajos Públicos.

En el Título II se menciona la ejecución del presupuesto, estableciendo que las autorizaciones para gastar constituirán créditos abiertos. En cada ejercicio solo podrán comprometerse gastos que encuadren en los límites de los créditos abiertos.

No podrán comprometerse erogaciones susceptibles de traducirse en afectaciones de créditos de presupuesto para ejercicios futuros, salvo obras que se ejecuten en más de un ejercicio financiero, locaciones de inmuebles, obras o servicios cuya base sea la única forma de asegurar la prestación de los servicios públicos, cumplimiento de leyes especiales cuya vigencia exceda un ejercicio financiero, las operaciones de crédito o financiamiento especial de adquisiciones, obras o trabajos legalmente autorizados.

En ningún caso el servicio anual de la deuda podrá comprometer más del 25% de la renta anual de la Provincia, norma que concuerda con la disposición del art. 19 de la Constitución Provincial.

Como se puede observar, la norma bajo análisis contiene disposiciones que, en general, son menos extensas o pormenorizadas que las incluidas en la ya mencionada

Ley de Administración Financiera del Estado, que próximamente entrará en vigencia, razón por la cual se estima innecesario ahondar el examen.

Sin embargo, hay que destacar otro conflicto latente:

La aplicación actual de la normativa contenida en la Ley de Contabilidad puede colisionar (eventualmente y frente a una no coincidente interpretación de la disposición (art. 148) que fija la entrada en vigencia de la Ley No. 5.571 o frente a una demora del Poder Ejecutivo obligado a su reglamentación) con el art. 151, segundo párrafo, de esta última Ley, cuando determina: "Si en el plazo establecido precedentemente el Poder Ejecutivo no reglamenta la presente Ley, regirá supletoriamente la reglamentación de (la) Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional (Ley N° 24.156 y sus posteriores reformas".

#### C) LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL DE CUENTAS N° 3.757 y modificatorias

Como ya se mencionó en el análisis de la norma anteriormente referenciada, la misma reivindica para el Tribunal de Cuentas de la Provincia la competencia referida al "...Control Externo del movimiento de la Hacienda Provincial", según los términos de la Ley N° 3.757 y su modificatoria N° 5.375. Estos instrumentos legales establecen que el Tribunal de Cuentas tiene personería propia, autonomía funcional y autarquía financiera, cumpliendo su cometido dentro de la esfera del Poder Legislativo de la Provincia, en directa vinculación con una Comisión Parlamentaria Mixta de Cuentas, cuya composición y facultades se especifican en la misma Ley.

El Tribunal está integrado por cuatro (4) miembros (un Presidente, con título de Abogado o de Contador Público y tres (3) vocales con título de Contador Público), todos ellos designados por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Honorable Senado. Deberán tener más de 30 años y, como mínimo, una antigüedad de cinco (5) años en el ejercicio de su profesión y gozarán de las mismas prerrogativas, tratamiento y remuneraciones que los integrantes del Superior Tribunal de Justicia de la Provincia, manteniendo sus cargos mientras dure su buena conducta y sólo podrán ser enjuiciados en la misma forma que se aplica a los Magistrados del Poder Judicial.

La Ley determina la organización superior del Tribunal de Cuentas y el procedimiento de sustitución de miembros en los casos de impedimento, inhabilitación o ausencia y se extiende en la explicitación de los alcances de sus facultades de control externo, su intervención en el análisis de la Cuenta de Inversión, su funcionamiento ordinario de revisión, la realización de los juicios de cuentas y la obtención de los recursos que le son necesarios para su funcionamiento.

#### D) FISCALIA DE ESTADO

La Fiscalía de Estado aparece referenciada en el TITULO V , Art. 21 y 22 de la ley de Ministerios N° 5549.

Esta norma establece que tiene a su cargo el control de legalidad administrativa del Estado y la defensa del Patrimonio de la Provincia. Es, a dichos fines, el órgano exclusivo de asesoramiento jurídico del Poder Ejecutivo. El Cuerpo de Asesores depende directamente del Fiscal de Estado.

La FISCALÍA DE ESTADO está compuesta, conforme al art. 22, por:

El FISCAL DE ESTADO con rango e inmunidades de Ministro.

El PROCURADOR DEL TESORO con inmunidades iguales al anterior y rango de Subsecretario.

El SECRETARIO RELATOR con jerarquía de Subsecretario.

Esta normativa es idéntica a la del Decreto Ley N° 3 del 19 de enero de 2000 dictado por el Interventor Federal Ramón Bautista Mestre.

El Decreto Reglamentario de la actual Ley de Ministerios aún no fue dictado; por ello rige el Decreto 272 del 15 de febrero de 2000, suscripto por el Interventor de la Provincia que reglamenta el Decreto Ley N° 3/2000 (ley de Ministerios anterior).

En él se establece la estructura organizativa según la cual pasan a depender del FISCAL DE ESTADO los siguientes funcionarios:

- PROCURADOR DEL TESORO
- SECRETARIO RELATOR
- SECRETARIA GENERAL

En su art. 3, el aludido decreto, establece que los cargos de FISCAL DE ESTADO, PROCURADOR DEL TESORO y SECRETARIO RELATOR son

incompatibles funcionalmente con el ejercicio profesional, comercio o industria u otro oficio.

El SECRETARIO GENERAL (cargo que se agrega en el presente) no tiene incompatibilidad.

Entre los artículos que se proponían para la Reforma Constitucional estaba la incorporación de distintos Organismos otorgándoles rango constitucional; entre ellos se mencionaba:

FISCALIA DE ESTADO: El Fiscal de Estado correspondería ser nombrado por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado, durando en el cargo 4 años, pudiendo ser removido por el procedimiento de juicio político, por inconducta, delitos o mal desempeño de funciones.

#### E) FISCALIA DE INVESTIGACIONES ADMINISTRATIVAS.

Fue creada por ley 4.461 y fue derogada por el Decreto Ley 3 que establece en su art. 32: DEROGASE las leyes.... 4461.

Entre los artículos que se proponían para la Reforma Constitucional estaba contemplado incorporar distintos Organismos otorgándoles rango constitucional:

FISCALIA DE INVESTIGACIONES ADMINISTRATIVAS: Debería ser representada por un Fiscal de Investigaciones Administrativas, nombrado por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado, durando en el cargo 4 años y pudiendo ser removido por mala conducta, delitos o mal desempeño de sus funciones por el procedimiento de juicio político.

Los sumarios administrativos se efectúan a los agentes de la Administración conforme la ley marco de Empleo Público Provincial 4.067. En ella aparecen, entre otras, las distintas sanciones que se puede aplicar: apercibimiento, suspensión, cesantía y exoneración. El procedimiento está reglado por el Decreto 889/89 en donde se remarca entre otros el debido proceso legal o adjetivo.

El órgano encargado de instruir estos sumarios, al desaparecer la FISCALIA DE INVESTIGACIONES ADMINISTRATIVAS, es el Cuerpo de instructores sumariales que actuaba en dicha repartición y que pasó a depender del MINISTERIO DE

HACIENDA Y FINANZAS (Art.7,inc b), 14 in fine del Decreto Ley 3/2000 y la Ley que lo modificó N° 5.549 del 2004, art. 7 inc. b), 14) cuando dice: “... e instruir los sumarios administrativos por transgresiones a normas administrativas.”

#### F) OFICINA ANTICORRUPCION

No existe en la actualidad una Oficina Anticorrupción. Sin embargo, por Resolución 137/03, la Honorable Cámara de Diputados requiere se conforme en un plazo no mayor de ciento ochenta días, en el ámbito provincial, una OFICINA ANTICORRUPCION. Como se puede observar, el plazo está sobradamente cumplido, sin que se hayan efectuado acciones para su instrumentación. Conforme al art. 2° se requiere al Poder Ejecutivo arbitre los recaudos pertinentes a fin de conformar una OFICINA ANTICORRUPCION, solicitando realice gestiones y/o convenios con el Poder Ejecutivo Nacional a través del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y de la Oficina Anticorrupción Nacional.

No se ha determinado la fecha de 2003 en que se firmó el Acuerdo Marco de Cooperación entre la Oficina Anticorrupción del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación y el Gobierno de la Provincia de Corrientes. En él se establece que cada una de las partes designará un representante, quien actuará como responsables de las acciones a desarrollarse en el marco de este ACUERDO. Por la “OFICINA” actuará el Director de Planificación de Políticas de Transparencia y por “El GOBIERNO” el Fiscal de Estado. Este Acuerdo Marco de Cooperación se registró, y pasó a formar parte del Anexo, por Decreto 2.757 de septiembre de 2003 del Poder Ejecutivo Provincial.

Como antecedente de este tipo de ente se puede mencionar el Decreto 168/99, en el cual se creó una “COMISION DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCION”, que tenía a su cargo la investigación de todos los hechos o actos administrativos que el Poder Ejecutivo considerara haberse realizado en detrimento del erario provincial o de sus bienes patrimoniales de cualquier índole.

La Comisión estaba integrada por tres miembros y, conforme al artículo 6, se fijaba un término de ciento ochenta días a contar del dictado del Decreto, para la duración de la Comisión creada, pudiendo prorrogarse por el tiempo que el Poder

Ejecutivo determinare. El plazo fue cumplido sin que se dictara ningún Decreto de prórroga.

## **2.2. Interacción formal e informal con otros organismos**

En este estadio se ejemplifican las interrelaciones observadas pero es necesario avanzar en el futuro en el análisis pormenorizado según la realidad de circuito de control:

- Formalmente, el ejercicio de la relación funcional entre el Poder Ejecutivo Provincial y el Tribunal de Cuentas esta confiado al Ministerio Secretaria General de la Gobernación (art. 11 inc. 11 ley 5.549).
- El Tribunal de Cuentas se vincula con el Poder Legislativo a través de una Comisión Bicameral constituida por dos Senadores y dos Diputados (ley 3.757 modificada por la ley 5.375 en su art. 1 bis).
- El Ministerio de Hacienda instruye los sumarios administrativos por transgresiones a normas administrativas (conforme art. 7 inc b, apartado 14 de la ley 5.549). Estas actuaciones llevadas a cabo por Instructores Sumariales vinculan a este Ministerio con la Fiscalía de Estado en razón del art. 8 de la ley 3.500 que establece que el dictamen del Fiscal de Estado constituye la última etapa del procedimiento administrativo... . Asimismo el Decreto 272/00 establece que dentro de la Fiscalía de Estado hay un Departamento Sumarios, que es el que controla la legalidad de lo informado por los distintos instructores sumariales.
- El juicio de responsabilidad (previsto en las leyes de Contabilidad y de Administración Financiera) establece que el organismo administrativo que inicie la instrucción de un sumario lo comunicará de inmediato a la Contaduría General (art. 73 de la Ley de Contabilidad y 132 de Administración

Financiera). Terminado el sumario el Instructor Sumarial comunica sus conclusiones a la Contaduría General (art. 75 LC y 134 última parte LAF). Antes de dictar la Resolución definitiva la Contaduría General debe someter las actuaciones al dictamen de la Fiscalía de Estado (art. 77 LC y 137 LAF). La Contaduría General si dicta Resolución condenatoria estimará el perjuicio que haya sufrido el Fisco y elevará al Poder Ejecutivo para que por intermedio de la Fiscalía de Estado promueva contra los responsables las acciones civiles que corresponda (art 78 LC y 138 LAF).

- El Juicio de Cuentas (Ley de Tribunal de Cuentas) Si durante el Juicio de Cuentas se presumiera la comisión de un delito de acción pública, el Tribunal remitirá los antecedentes a la Fiscalía de Estado. Si la resolución condenatoria del Tribunal de Cuentas no se hace efectiva por el interesado en el termino establecido, el Tribunal remitirá copia certificada de la resolución a la Fiscalía de Estado para que inicie la acción de cobro por vía de apremio.
- La Contaduría General deberá remitir la cuenta de inversión al Tribunal de Cuentas y al Poder Ejecutivo para posibilitar el cumplimiento de la obligación Constitucional de conocimiento y examen de dicha rendición de cuentas por el Poder Legislativo (art. 40, 88, 89 y 90 de la ley 5.571)
- La Contaduría General coordinará con los Municipios, en el ámbito de competencia de estos, la aplicación del sistema de información financiera que desarrolle, con el objeto de presentar información consolidada de todo el sector público provincial (art. 87 ley 5.571).
- La Contaduría General de la Provincia deberá informar (conforme al art. 106 de la ley 5.571):

Al gobernador de la Provincia sobre la gestión financiera y operativa de los organismos comprendidos dentro del ámbito de su competencia.

Al Tribunal de Cuentas sobre la gestión cumplida por los entes sujetos a su control.

A la opinión pública en forma periódica.

### **2.3. Canales de denuncia y seguimiento de hechos de corrupción**

No existen en la provincia canales de denuncias diferentes a los previstos en un proceso penal, con las engorrosas características del mismo, y la cuestionada constitucionalidad del delito de enriquecimiento ilícito por la inversión de la carga de la prueba. La ley 5.420, que será analizada en el punto 4 del presente informe, prevé un mecanismo especial para las denuncias de enriquecimiento ilícito.

A manera de corolario y en base de la revisión hasta ahora realizada (dificultada por los obstáculos encontrados para acceder a la documentación pertinente por exceso de celo de algunos funcionarios) podemos manifestar que:

- Las rendiciones de cuentas (balances) de los entes (centralizados, descentralizados, autárquicos y autónomos) no son conocidas ni se sabe si forman parte de la Cuenta de Inversión del Sector Público, que debería ser integral. Cabe resaltar que el H. Tribunal de Cuentas –en su memoria correspondiente al año 2003- manifiesta haber emitido dictamen respecto de la Cuenta General de Ejercicio Presupuestario 2002 pero no ha sido posible obtener copias de este dictamen ni del correspondiente al ejercicio 2003.
- No son debidamente atendidos (o se desconoce que ello ocurra) los requisitos de una gestión transparente:
  1. Identificación de las misiones y funciones de todas y cada una de las unidades de organización correspondientes a los tres poderes del Estado (manuales de Misiones y Funciones);
  2. Fijación de los procedimientos a seguir (rutinas) en los principales asuntos que son de competencia y responsabilidad de tales unidades de organización (manuales de Procedimientos);
  3. Nominación y calidades de los responsables/ejecutores de las políticas, estrategias y tácticas establecidas por las autoridades de los poderes correspondientes;
  4. Rendición de cuentas y revisiones pertinentes (circuitos de control);

5. Difusión amplia y anticipada, con libre acceso de la ciudadanía a la consulta explicativa y/o ampliatoria, de toda la normativa precedentemente indicada;
6. Difusión amplia, con libre acceso de la ciudadanía a la consulta explicativa y/o ampliatoria, de todos los informes, conclusiones de revisión y dictámenes de auditoría que se refieran al control integral del sector público.

### ***3. Panorama Político Provincial***

#### **3.1. Sistema Político y Distribución de bancas en la Legislatura**

La primera década de la democracia significó para la provincia de Corrientes cierta estabilidad institucional con el traspaso de poder de un gobernador a otro dentro de la misma alianza gobernante, la que nucleaba a los partidos tradicionales de la provincia, Autonomista y Liberal. En la provincia transcurrió la década del '80, sin sobresaltos en materia de política ya que los gobiernos respondían a las demandas sociales y el modelo institucional era afín al sistema político.

Con el recambio gubernamental de 1989 la influencia del gobierno nacional modificó sustancialmente las relaciones entre las distintas fuerzas políticas dando lugar al crecimiento del partido Justicialista que condicionó la eficacia institucional del viejo colegio electoral como mecanismo de elección del Poder Ejecutivo. Esta situación trajo aparejada una prolongada intervención federal con sucesivos interventores y una reforma constitucional limitada al mecanismo de elección del Gobernador.

El fin de la intervención significó el retorno al poder del Pacto Autonomista Liberal, el que en la mitad del período se fragmentó generando una nueva distribución de fuerzas al interior del sistema político a partir de un nuevo partido político con fuerte liderazgo en la persona del Gobernador, Raúl Rolando Romero Feris. Esta fuerza sustituye al Pacto Autonomista-Liberal en la posición hegemónica al interior del sistema, facilitada por el retiro de los liberales del poder.

Tal como fuera analizado en el Informe sobre Reforma del Estado realizado por la Universidad Nacional del Nordeste, la década del '90 trajo consigo cambios en el escenario político y en la política. Si las políticas neo-keynesianas no habían podido paliar los males crónicos de antaño (clientelismo, prebendismo, y corrupción), Corrientes se sumaba a la tendencia emergente en la nación y algunas provincias en una etapa Post – Intervención Federal con la aparición de un gobierno neo-populista. Para algunos esto implicaba la consolidación de la democracia formal con la inclusión de prácticas autoritarias. Para otros iba a ser la expresión de democracias no desarrolladas,

que recibían denominaciones tales como; híbridas, delegativas, minimalistas, entre otras.

En una etapa primaria Corrientes se incorporaba a la tendencia de “achicamiento del Estado”, siendo sus hitos visibles la incorporación al Pacto Fiscal, y la implementación del retiro voluntario a través del BOCEP. La contrapartida fue una política de endeudamiento, aún a costa de porcentajes importantes de la coparticipación.

En la elección de gobernador de 1997 el Partido Nuevo, la nueva agrupación política, se impuso en segunda vuelta por amplia mayoría, sin embargo en la legislatura correntina no contaba con mayoría propia. Esta situación permitió estrategias de bloqueo que desestabilizaron al gobierno provincial a partir de los reclamos de pago de haberes atrasados que no se podían cumplir por falta de financiamiento, dando paso a un gobierno de coalición conformado por todas las fuerzas del arco opositor.

Esta situación de inestabilidad política y social y la falta de pago en los haberes generaron una nueva intervención federal.

El informe referenciado también relata que el año 2000 se inicio con una Provincia intervenida, fragmentada políticamente, con crisis en el sistema de partidos, en una sociedad civil debilitada, con escasa incorporación a los procesos de globalización y modernización, un aparato burocrático sobredimensionado sin capacidad de respuesta efectiva, un arrastre de los problemas crónicos de las democracias delegativas (clientelismo, prebendismo y corrupción), una estructura social altamente polarizada, un modelo de desarrollo inexistente, y una secuela que pocos reconocerían en corto plazo: la herencia de un neopopulismo que resulta contradictorio con la necesidad de modernizar el aparato estatal.

Durante la intervención federal se incorporan nuevos actores al panorama político correntino a partir de una iniciativa del Arzobispado de Corrientes a través de la Junta del Apostolado de los Laicos. Esto tendrá como resultado la conformación de la Red Ciudadana de Organizaciones No Gubernamentales, y del voluntariado.

En la última etapa de la intervención federal se articuló la firma de un acuerdo de gobernabilidad entre los partidos políticos<sup>1</sup> y las Organizaciones de la Sociedad Civil nucleadas en la Red de ONGs, en formación, sobre el rediseño institucional de la provincia y estrategias de crecimiento y superación de las condiciones de endeudamiento, falta de transparencia y corrupción existente.

En la misma época se producen acuerdos electorales que llevan a la conformación de alianzas antes impensadas en el panorama político correntino; así se supera el modelo de partido hegemónico dando lugar a un bipolarismo de frentes. Esto llevó a la conformación de un Poder Ejecutivo en cabeza de un Gobernador del Partido Radical, un Vice-Gobernador perteneciente al Partido Justicialista y un gabinete de Ministros conformado por representantes de los dos partidos nacionales y del Partido Liberal, los que conforman el Frente de Todos.

La oposición quedó integrada por el Partido Nuevo y una fracción disidente del Justicialismo que integran el Frente para la Unidad.

Fuera de esta polaridad, de manera residual se ubica el Frente Cívico y Social Correntino, con el Partido Autonomista en alianza con otros partidos minoritarios del sistema.

En la renovación legislativa del año 2003, se mantiene la polarización, con preponderancia del Frente de Todos. El Frente Cívico y Social Correntino fue sustituido por Proyecto Corrientes como tercera fuerza.

La provincia cuenta con una legislatura bicameral con 13 senadores y 26 diputados. El Senado tiene una duración de 6 años renovado por tercios cada dos años, y el período de duración de Diputados es de 4 años renovándose por mitades cada dos años.

En las elecciones del 2001 las bancas del Senado de la Provincia fueron distribuidas de la siguiente manera:

---

<sup>1</sup> Partido Liberal, Partido Intransigente, Partido Justicialista, Partido Demócrata Progresista, Partido Federal, MID, Frente Grande, Acción por la República, Partido Nuevo, Partido Autonomista, Acción Transformadora, Conservador Popular; Forja Cristiana de Solidaridad, y UCR.

Proyecto de Fortalecimiento Institucional  
de la Oficina Anticorrupción  
del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos

Frente de todos: 6 senadores

Frente para la Unidad: 6 senadores

Frente Cívico y Social Correntino: 1 senador

En la renovación parlamentaria del año 2003 la Coalición Gobernante sumó un Senador en detrimento del Frente Cívico y Social Correntino que perdió su representación en esa Cámara.

Proyecto de Fortalecimiento Institucional  
de la Oficina Anticorrupción  
del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos

Cuadro N° 3: Integración de la Cámara de Senadores.

Frente	Partido	Nombre	Periodo
Frente de Todos	U.C.R	Flintas, Sergio	2001-2005
Frente de Todos	P. Justicialista	Rodriguez, Mirta	2001-2005
Frente de Todos	P. Liberal	Sitja y Balbastro, Alejandro	2001-2007
Frente de Todos	P. Justicialista	Chieno, María Elena	2001-2007
Frente de Todos	U.C.R.	Osela, Francisco I.	2003-2009
Frente de Todos	U.C.R	Pasetto, Rosa	2003-2009
Frente de Todos	P. Liberal	Balestra, Raúl	2003-2009
F. de la Unidad	P. Nuevo	Pérego, José Gustavo	2001-2005
F. de la Unidad	P. Nuevo	Di Filippo, Alberto	2001-2005
F. de la Unidad	P. Nuevo	Dávila, Ernestina	2001-2007
F. de la Unidad	P. Nuevo	Mustrassi, Juan Ramón	2001-2007
F. de la Unidad	P. Justicialista	Abid, Jorge Antonio	2001-2007
F. de la Unidad	P. Nuevo	Colombo, Horacio A.	2003-2009

Elaboración del Equipo a partir de los datos de la página web de la Cámara de Senadores.

Al momento de la redacción de este informe el Frente de la Unidad se encuentra fracturado por la conformación del sub-bloque Pedro Ferré, del que son miembros cuatro senadores, dos justicialistas y dos nuevistas.

En la Cámara de Diputados la distribución de bancas en las elecciones del 2001 se realizó de la siguiente manera:

Frente de la Unidad: 12 Diputados

Frente de Todos: 11 Diputados

Frente Político y Social Correntino: 3 diputados.

En la actualidad, en la Cámara de Diputados están representados cuatro Frentes que agrupan a partidos o sectores de partidos según la siguiente distribución:

Frente de Todos: 14 diputados

Frente para la Unidad: 10 diputados

Proyecto Corrientes: 1 diputado

Frente Cívico y Social Correntino: 1 diputado

Se observa una consolidación del Frente de Todos, gobernante, en detrimento del Frente para la Unidad y el Frente Cívico y Social Correntino.

En la dinámica de alianzas el Partido Justicialista y el Partido Autonomista han sufrido dispersión en el caudal de votantes, ya que diversas líneas partidarias estaban ubicadas en distintos Frentes.

Se encuentran más consolidados el Partido Liberal y el Partido Radical, tanto en presencia parlamentaria como en estructura partidaria. El Partido Nuevo, al momento de la redacción del informe, tiene cuestionado su proceso eleccionario interno en la Justicia y, virtualmente, se halla acéfalo, a la espera de una presentación ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Es de resaltar el débil equilibrio al interior de los Frentes y la constante negociación entre los diferentes actores dando lugar a una dinámica de subbloques dentro de los Frentes cuyo comportamiento es fluctuante.

**Cuadro N° 4: Cámara de Diputados: Distribución por Frentes y Partidos**

Frente	Partido o	Nombre	Período
Frente de Todos	P. Liberal	Álvarez Gustavo Alejandro	2001 a 2005
Frente de Todos	P. Justicialista	Calatayud C., Guillermina	2001 a 2005
Frente de Todos	P. Liberal	Meabe Josefina Angelica	2001 a 2005
Frente de Todos	P. Justicialista	Raimundi Pedro Alejandro	2001 a 2005
Frente de Todos	U. C. R.	Tessare Omar Humberto	2001 a 2005
Frente de Todos	U. C. R.	Rodríguez Graciela Raquel	2001 a 2005
Frente de Todos	P. de la Victoria	Ferreyra Araceli Susana	2003 a 2007
Frente de Todos	P. Liberal	Arbo José Ameghino	2003 a 2007
Frente de Todos	P. Autonomista	Badaracco, Luis Antonio	2003 a 2007
Frente de Todos	P. Autonomista	Portela Agustín Alberto	2003 a 2007
Frente de Todos	P. Liberal	Cassani Pedro G.	2003 a 2007
Frente de Todos	U.C.R	Cuneo Maria Ines	2003 a 2007
Frente de Todos	P. Justicialista	Fagetti María Inés	2003 a 2007
Frente de Todos	U.C. R.	Pioli Alberto	2003 a 2007
F. para la Unidad	P. Justicialista	Insaurralde Walter Eduardo	2001 a 2005
F. para la Unidad	P. Justicialista	Sanabria Matías Eduardo	2001 a 2005
F. para la Unidad	Partido Nuevo	Navarro Emilio Aquilino	2001 a 2005
F. para la Unidad	Partido Nuevo	Vallejo Añasco Dora Lucila	2001 a 2005
F. para la Unidad	Partido Nuevo	Cocheret Zulema Gladis	2001 a 2005
F. para la Unidad	Partido Nuevo	Costa Marco Manuel	2001 a 2005
F. para la Unidad	Partido Nuevo	Catalani Graciela María	2003 a 2007
F. para la Unidad	Partido Nuevo	Frati Elisa Nélica	2003 a 2007
F. para la Unidad	Partido Nuevo	López Walter Leandro	2003 a 2007
F. para la Unidad	P Autonomista	Sussini Manuel Antonio	2003 a 2007
Proyecto Corrientes		Ferreyra Juan Ramón	2003 a 2007
F. Cívico y Social C.	D. Progresista	Gaviña Naón Miguel Alfredo	2003 a 2005

Elaboración del Equipo a partir de los datos de la página web de la Cámara de Diputados

De mantenerse la dinámica de alianza, el Frente de la Unidad aparece como el más comprometido en la renovación de cargos en ambas cámaras en el año 2005, y un resultado adverso puede significar un fuerte debilitamiento.

El sector sindical juega un importante rol como grupo de presión, utilizando como estrategia la protesta a través de la ocupación del espacio público y las movilizaciones. En el caso docente el paro es la medida de fuerza implementada en demanda de mejoras salariales. Al momento de redacción de este informe se encuentran realizando protestas y paros los trabajadores del sector sanitario agrupados en la Interhospitalaria y los empleados del Banco de Corrientes S.A.

En la Provincia los sectores ligados al mundo empresarial urbano o rural tienen poca incidencia como grupo de presión.

### **3.2 Proyectos existentes que hayan sido presentados en la legislatura.**

Los antecedentes remotos sobre la materia los encontramos en los proyectos de ley que seguían las recomendaciones del Banco Mundial durante el gobierno constitucional de Ricardo Leconte, que tiene su correlato concreto en la Escuela Correntina de Administración Pública.

En un segundo momento se identifican los mecanismos implementados diez años después por el gobierno provisional de Coalición (año 1999) y por el gobierno de la Intervención Federal.

La Comisión de lucha contra la Corrupción (Decreto 168/99) fue creada con el propósito de investigar todos los hechos y actos administrativos que el Poder Ejecutivo considere se hayan realizado en detrimento del erario provincial o de sus bienes patrimoniales. Estaba integrado por tres vocales.

Sus atribuciones eran las de recibir denuncias, recabar informes escritos a todas las reparticiones, tomar declaraciones informativas, incautar documentación oficial, solicitar pruebas periciales a la Policía de Corrientes y además tenía amplias facultades para constituirse en cualquier dependencia de la administración pública

incluyendo organismos centralizados y descentralizados. Este organismo era de dudosa constitucionalidad ya que violaba garantías.

Antes de la normalización institucional del año 2001 se destacan los puntos del Acuerdo de Gobernabilidad que hace referencia a mecanismos de control de la corrupción y promoción de la transparencia.

El Acuerdo original constaba de 7 puntos:

1. Otorgar en la primera oportunidad pertinente rango constitucional al consejo de la Magistratura y al Juri de Enjuiciamiento.
2. Idéntico tratamiento y en la misma circunstancia al Tribunal de Cuentas de la Provincia a fin de asegurar la mayor transparencia en el control del gasto político.
3. Proceder a la reducción y distribución racional del gasto político, especialmente en los poderes Ejecutivo y Legislativo.
4. Respetar el estricto cumplimiento de las leyes de autarquía financiera del Poder Judicial y del Poder Legislativo.
5. Urgente sanción y puesta en vigencia del Código de Ética pudiéndose tomar como antecedente la legislación equivalente en el orden nacional.
6. Procurar el refinanciamiento o reprogramación de la deuda pública, previa determinación de su cuantía real.
7. Implementación y puesta en vigencia de mecanismos legales que hagan efectiva la participación de las ONGs como organismos de contralor de la gestión pública.

El entonces interventor federal Oscar Aguad calificó de ambiguo a este Acuerdo, especialmente por el hecho de no fijar una fecha para el dictado de la ley de necesidad de la Reforma. Consideraba imprescindible la misma, de manera de *no seguir con un gobierno que no tiene controles, no hay división de poderes, no hay forma de que la Justicia logre independencia y no hay transparencia en los actos de gobierno*<sup>2</sup>.

Al Acuerdo original se le agregan 5 nuevos puntos con los siguientes contenidos:

---

<sup>2</sup> El Libertador. 9 de agosto de 2001. Página 2

- 1) Reforma Constitucional en el primer año de gestión del nuevo gobierno constitucional,
- 2) Priorizar la construcción de un modelo de desarrollo productivo sobre la base del estímulo a la actividad privada.
- 3) Reconstrucción del tejido social.
- 4) Solicitar a la intervención federal provea a los próximos gobernantes toda la información necesaria documentada para el período de transición.
- 5) Solicitar a los candidatos electos la ratificación del acuerdo.

Ya en el período de normalización constitucional se destaca la resolución de Cámara de Diputados de Septiembre de 2003 por la que se resuelve conformar una Oficina Anticorrupción cuya funciones serían las de recibir denuncias de particulares o agentes públicos, investigar preliminarmente a los agentes, y a toda institución que tenga como principal fuente de recursos el aporte estatal en forma directa o indirecta.

Dentro de las competencias de esta oficina, además, se encontrarían las de denunciar a la Justicia competente los hechos, ser parte querellante en los procesos en que se encuentre afectado el patrimonio del Estado, registrar, evaluar y controlar las declaraciones juradas de los agentes públicos y elaborar programas de prevención de la corrupción y de promoción de la transparencia.

En dicha resolución se conminaba al Poder Ejecutivo a la creación de la Oficina Anticorrupción en un plazo menor a los ciento ochenta días.

Unas de las cuestiones que llama la atención en esta resolución es que delega una competencia legislativa al Poder Ejecutivo. Otro de los puntos importantes de la resolución es la necesidad de firmar acuerdos con el Ejecutivo Nacional en la materia.

Es importante ser cuidadosos, a la hora de establecer esta institución, para no violar las garantías constitucionales, y evitar procesos inquisitoriales a merced de uno de los Poderes del Estado sin competencia jurisdiccional.

También se resalta la firma del Convenio Marco entre el Gobierno de la Provincia y la Oficina Anticorrupción del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

de la Nación de noviembre de 2003. El acuerdo lleva dos años de firmado y no tuvo resultados concretos hasta el momento.

Otro de los antecedentes en la materia fue el proyecto de Reforma Constitucional que obtuvo media sanción el pasado mes de Julio en la Cámara de Senadores; en el mismo se establecía la necesidad de otorgar rango constitucional a la Fiscalía de Estado, a la Fiscalía de Investigaciones Administrativas, a la Defensoría del Pueblo, y el Consejo de la Magistratura y el Jurado de Enjuiciamiento.

El proyecto de Reforma omitió la constitucionalización del Tribunal de Cuentas, la necesidad del dictado de un código de Ética, y la instrumentación de mecanismos de participación ciudadana en el control de los actos de gobierno.

El proyecto fue archivado el 28 de julio de 2004, por considerarse inoportuno su tratamiento en este período legislativo. Como se puede observar en el proyecto aprobado por el Senado no se cumplieron muchos puntos previstos en el acuerdo de gobernabilidad; para el Partido Liberal y algunos sectores del Justicialismo la Reforma solo perseguía la reelección del gobernador.

El tratamiento de la Reforma Constitucional es un claro ejemplo de la inestabilidad institucional ya que un proyecto que tuvo aprobación en Senado fue archivado en la misma semana en la Cámara de Diputados integrada en similar proporción al Senado por los socios políticos del gobierno. En la actualidad el gobierno insistirá en la presentación del proyecto en el período extraordinario de sesiones.

En esta misma línea el reciente pedido de juicio político y el pedido de informes de la oposición fueron rechazados y pasados a comisión en la Cámara de Diputados.

#### ***4. Normas Provinciales dictadas en Materia de Transparencia, Prevención y Mecanismos de Control de Corrupción en relación al Art. 3 de la CICC.***

En este ámbito se da el más importante déficit en materia de legislación. El ordenamiento jurídico provincial carece de leyes de ética pública y sus respectivos mecanismos de cumplimiento. Asimismo dentro de la administración pública no existen manuales de misiones y funciones que permitirán determinar cuándo y porque un funcionario incumple sus deberes.

Las declaraciones juradas de los funcionarios están reglamentadas por la Ley 4.785, la que establece una nómina de funcionarios obligados a presentar la declaración, los contenidos de la misma y las sanciones por omisión o falsedad. La norma dispone también el carácter secreto de esas declaraciones, las que deberán entregarse en sobre lacrado y cuya apertura solo podrá realizarse por orden judicial en expediente determinado.

En cuanto a la transparencia en las contrataciones del Estado, la ley 5.419 dispone en su artículo 2º que deberá publicarse en Internet toda contratación de funcionarios públicos y las que se efectúen para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado Provincial. La misma ley dispone, en su artículo primero, que deberán publicarse los presupuestos desagregados de todas las áreas administrativas de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. La ley también fija un plazo de 60 días a partir de su publicación para la disposición operativa de los medios y recaudos necesarios e invita a los municipios a adherir a dicha ley en un plazo no mayor de ciento ochenta días. Al día de la fecha esta ley no está aún operativa.

Está pendiente aún una reforma fiscal que permita implantar sistemas adecuados de recaudación y control de ingresos del Estado, y no se cuenta con leyes que eliminen los beneficios tributarios a quienes cometan actos de corrupción.

La ley 5.420 prevé un régimen especial de tratamiento de denuncias de actos de corrupción. En su artículo primero dispone que *... Cualquier ciudadano podrá denunciar ante el Fiscal de Instrucción competente a todo funcionario público, cualquiera sea su rango o categoría cuando presuma que éste ha cometido un delito previsto en el artículo 268 (2) del Código Penal, y se ha enriquecido ilegítimamente utilizando la función pública que desempeña, por sí o por medio de interpósita persona*

*y ha incrementado su patrimonio de manera apreciable.* La norma establece un procedimiento especial, previo a la requisitoria de instrucción formal para acusar del presunto delito ante el Juez de Instrucción que corresponda, donde el funcionario denunciado deberá, en un plazo de 10 días, justificar el enriquecimiento patrimonial denunciado como ilícito. Durante dicho plazo, y como medida preliminar, el fiscal solicitará una constancia fidedigna del cargo, función, fecha de ingreso a la Administración Pública y los haberes que percibe el funcionario por su labor. Recibida la información o justificación, el fiscal podrá solicitar informes para corroborar dichos datos.

La ley dispone además en el artículo 6° ... *Toda actividad desplegada desde la denuncia hasta la requisitoria de instrucción formal, si esta procede, deberá conservarse en el más estricto secreto, salvo pedido del propio acusado.* Esta disposición prevé así un mecanismo de protección a los denunciantes.

Tal como se desprende del informe la provincia tampoco cuenta con una Oficina Anticorrupción y no hay mecanismo de control de la contabilidad de las empresas que contratan con el Estado.

Tampoco se cuenta con mecanismos que permitan la participación ciudadana en el control de los actos de gobierno.

En materia de Jurisprudencia no se ha podido relevar fallos que se fundamenten en el artículo 3° de la CICC..

### ***5. Organizaciones no gubernamentales y otras entidades de la Sociedad Civil.***

La tradición política y social de Corrientes ha tenido como una de sus características la escasa participación de la ciudadanía en Organizaciones de la sociedad civil. Las más reconocidas eran aquellas dedicadas a la ayuda a sectores carecientes, tal el caso de Cáritas, o a determinadas patologías o adicciones como por ejemplo LALCEC, Patronato de Ayuda al Enfermo de Lepra, ALUBA, como es evidente ninguna de ellas vinculada a la temática de este informe. Otra característica peculiar del tejido asociativo de la Provincia de Corrientes en toda su geografía son las organizaciones de Comparsas.

En los años '80 se conforma una filial de la Asociación Conciencia, cuyo objetivo era capacitar para la participación cívica. Esta organización realizó a mediados de 1995 un Curso de Capacitación Política, destinado al público en general pero del que participaron sobretodo afiliados a partidos políticos y miembros de algunas ONGs. Tampoco allí se enfatizaba lo vinculado a la transparencia.

En los últimos años impulsados por la crisis política y económica que sufre la Provincia, agudizada a partir de 1999, el compromiso ciudadano aumentó. Debido a ello, organizaciones ya existentes, tales como APICC (Asociación de Producción, Industria y Comercio de Corrientes), FEC (Federación Económica de Corrientes), Sociedad Rural, se han hecho más conocidas para la sociedad por acciones que trascienden sus objetivos sectoriales y han nacido otras, tales como grupos de apoyo a la cultura y al patrimonio -por ejemplo, Costanera para Todos- Clubes de trueque, Asociación Corrientes Productiva, grupos de autoconvocados (docentes, jubilados), nuevos grupos solidarios, etc.

Como intentos de buscar salidas de esa crisis en la ciudad de Corrientes, en el año 2001, se invitó, desde la Intervención Municipal y la Universidad Nacional del Nordeste, a participar del Proyecto Plan Estratégico, recibiendo la adhesión de numerosas Organizaciones y de la ciudadanía en general. Ese Proyecto no ha seguido su desarrollo tras las elecciones del mismo año, en las que cambió el signo político a

cargo del Municipio. En el mismo año 2001 la misma Universidad presentó un proyecto de Reforma del Estado que analiza entre otras cuestiones las vinculadas con la participación ciudadana y la relación del Estado con la sociedad civil.

Paralelamente, por iniciativa del Arzobispado de Corrientes, pero con carácter ecuménico, la Junta del Apostolado de los Laicos convocó a formar la Red Ciudadana de Organizaciones no Gubernamentales y del Voluntariado. Esta Red redactó, con participación de los entonces candidatos, el Acuerdo de Gobernabilidad que se analiza en el punto 3 de este informe, el que no ha tenido todavía efectivo cumplimiento. De la Red han participado Organizaciones vinculadas a la temática de nuestro interés así como otras referidas a la asistencia directa a sectores carecientes y dedicadas a la satisfacción de necesidades y demandas (Comisiones Vecinales, Comedores comunitarios, Violencia Familiar, Vivienda, Educación, etc.). La Red, si bien, no ha mantenido la presencia inicial ni ha logrado aun el pleno cumplimiento del Acuerdo de Gobernabilidad, mantiene su accionar.

Durante el presente año se desarrollaron actividades vinculadas con la problemática de la seguridad, el Poder Judicial y la inclusión del juicio por jurados, a las que asistieron Ministros y representantes del Poder Legislativo.

En el año 2002, se realizaron en Corrientes, al igual que en Capital Federal y otras provincias, las Jornadas de Diálogo Argentino, convocadas por la Iglesia y el PNUD. De ellas participaron Organizaciones de toda la provincia así como representantes del gobierno provincial y municipal, cuyas máximas autoridades asistieron al acto inaugural.

En la base de datos del CENOC (Centro Nacional de Organizaciones Comunitarias) a la fecha de elaboración de este informe están registradas 349 organizaciones. GADIS registra que sobre 265 organizaciones en el país, a Corrientes corresponde sólo el 0,3%, siendo la menos participativa del NEA. En el Directorio de PNUD-GADIS del año 2000 solo está inscripta una organización de nuestra provincia.

Con relación a la promoción de la transparencia se debe mencionar el ofrecimiento de la Red de Ongs al Gobierno de la construcción y mantenimiento de una página web en las que se volcaran todos los datos vinculados con el funcionamiento de

la estructura gubernamental, ingresos, egresos, personal, contrataciones, licitaciones etc. Esta página hubiese permitido que cualquier habitante de la provincia accediera a esta información. La oferta que fuera realizada por escrito no tuvo respuesta de parte del Poder Ejecutivo<sup>3</sup>.

Por otra parte la Asociación Corrientes Productiva, recolectó firmas para promover un proyecto de ley para modificar el funcionamiento del Tribunal de Cuentas. Esto contaba con el acompañamiento del Consejo Participativo a pesar de lo cuál no fue recibido por el Poder Ejecutivo. También presentaron un proyecto de ley de administración financiera del Estado<sup>4</sup>.

Algunos miembros de esta organización son integrantes del poder Ejecutivo Provincial.

Algunas organizaciones manifiestan ocuparse de cuestiones vinculadas con la reforma del Estado, la justicia, la promoción de proyectos productivo y desarrollo sustentable pero más allá de datos formales que se incluyen en su presentación en las páginas del CIPPEC esto no llega a conocimiento de la sociedad en su conjunto.

---

<sup>3</sup> Entrevista N° 1

<sup>4</sup> Entrevista N° 5

## **6. Medios de comunicación relevantes**

Antes de comenzar el análisis de este apartado debemos señalar que el mismo se circunscribió a los medios de alcance provincial radicados en la capital de la Provincia.

En la capital de la provincia existen un canal de aire, una radio en Amplitud Modulada, tres diarios, varios diarios digitales, y muchas radios en frecuencia modulada. A continuación describiremos brevemente los más importantes:

### **Medios Televisivos y Radios de Amplitud Modulada**

El canal 13 es el único de televisión abierta; se limita a repetir la programación de Telefe, presenta un noticiero vespertino con noticias locales y una muy escasa producción de análisis periodístico. Este Canal está asociado en algunas producciones con LT7 AM 900 (única radio de amplitud modulada), y FM Capital 95.3. Tanto el canal como las radios son empresas familiares de larga trayectoria en la ciudad. Esta asociación universaliza la audiencia en lo que hace al tipo de programación preponderante. En la AM se transmiten programas periodísticos y de interés general, la FM es exclusivamente musical. Dos de los programas radiales de la mañana se transmiten en simultáneo con el canal de televisión. Algunos de los programas se realizan como coproducción entre conductores y las emisoras. No cuenta con línea editorial pautada desde la dirección de la radio lo que permite independencia a los distintos programas y recibe importante pauta publicitaria del Estado Provincial. Uno de los programas se reproduce en una página web. [www.corrientesnoticias.com.ar](http://www.corrientesnoticias.com.ar)

### **Medios Escritos:**

Los tres diarios de la provincia tienen una tirada pequeña. El Diario Época es el de mayor tirada. Pertenece a la familia del ex gobernador Justicialista Julio Romero y es el más cercano de peronismo histórico. Reproduce la información en la página web <http://diarioepoca.com> Recibe pauta publicitaria Oficial.

El diario El Litoral pertenece a la familia Romero Feris, históricamente estuvo vinculado con el autonomismo y en los últimos años más cercano al nuevismo. También recibe pauta publicitaria del gobierno provincial.

El Diario el Libertador es de el más reciente aparición, se edita con El Diario Crónica y pertenece al ex Legislador Justicialista, línea interna Vamos Compañeros Rodolfo Martínez Llano. El Libertador está recibiendo, desde hace poco tiempo, pauta de publicidad oficial. Este último también cuenta con página Web.

La marcada identificación de los diarios con los diversos posicionamientos políticos de los propietarios repercute en la interpretación y análisis de las noticias generando notorias diferencias en ubicación, énfasis y en la forma de titular los acontecimiento que ocurren en la provincia en algunos casos como señalaron alguno de los entrevistados parece tratarse de tres provincias diferentes<sup>5</sup>.

### **Frecuencia Modulada.**

Sudamericana. 100.5 Es propiedad de la familia Aides, es la cabeza de una cadena emisoras que retransmite su programación desde Goya, Resistencia, Berón de Astrada y Mercedes. Hay una marcada priorización de lo periodístico con dos programas de altísima audiencia en el horario central matutino y vespertino, Radio Mañana y Buenas Tardes País. En los días hábiles completan 15 horas diarias de programas con estas características. La producción de los programas corresponde en forma casi total a la emisora. Esta Radio tiene un contestador donde se reciben muchas denuncias, pero la mayoría de ellas son anónimas. Cuenta con importante pauta publicitaria oficial de las Provincias de Corrientes y Chaco. Busca la universalización de la audiencia y reproduce la programación en síntesis escrita y en simultáneo a través de su página web [www.radiosudamericana.com](http://www.radiosudamericana.com)

Radio Dos 97.5 es propiedad de Mariano Simón; la radio es eminentemente periodística con mayor concentración de información en el horario matutino. Universaliza audiencia. Mantiene un portal de internet [www.radiodos.com.ar](http://www.radiodos.com.ar). No cuenta con pauta publicitaria del Estado Provincia, pero si del municipio de la Capital. También recibe denuncias sobre corrupción pero en forma anónima.

La programación y audiencia de las restantes radios de frecuencia modulada son muy diversas predominando la programación musical y la escasa relevancia en

---

<sup>5</sup> Entrevista Focal 14/09/2004

audiencia. Tenemos que resaltar que la Universidad Nacional del Nordeste cuenta con una radio en frecuencia modulada, con programación propia y presencia en internet Fm 99.7 <http://www.unne.edu.ar/Web/radio/radio.php>

### Otros Medios

En los últimos años proliferaron medios de información alternativos a través de formato de páginas web entre los que se destacan [www.momarandu.com](http://www.momarandu.com) y [www.corrientesonline.com](http://www.corrientesonline.com)<sup>6</sup>

La irrupción de las FM y el fenómeno de protesta social del año noventa y nueve permitieron el quiebre del monopolio de la información en lo radial, y la reciente irrupción de internet ha posibilitado acceso simultaneo a diferentes medios modificando la relación entre el periodismo, los actores políticos y los formadores de opinión.

En la percepción de los actores consultados se manifiesta que no existen medios de prensa independientes en la provincia, ya que la gran mayoría depende de la pauta publicitaria del Gobierno o se identifica claramente con algún sector político. Existe la percepción de que la ausencia de un sector empresarial consolidado impide la independencia material de los medios con relación al poder gobernante de turno.

La generación más joven de periodistas reconoce deficiencias del sector en el momento de abordar determinada información por falta de preparación<sup>7</sup>.

El 88,47 % por ciento de los encuestados no está conforme con la cobertura que realizan los medios en materia de denuncia, seguimiento y análisis de los hechos de corrupción. Fundamentan esta posición en expresiones como: *...en general son tendenciosos en sus análisis, hacen denuncias que no se prueban con objetivos más corruptos que el propio hecho denunciado*<sup>8</sup>, *...no hay medios independientes por que no hay mucho mercado*<sup>9</sup>; *... por que forman parte de la corrupción*<sup>10</sup>; *... están supeditados*

---

<sup>6</sup> Cabe mencionar la existencia de publicaciones alternativas en formato papel como “El Independiente”, y de más reciente aparición “1588”, que son órganos de denuncias cercanos al amarillismo.

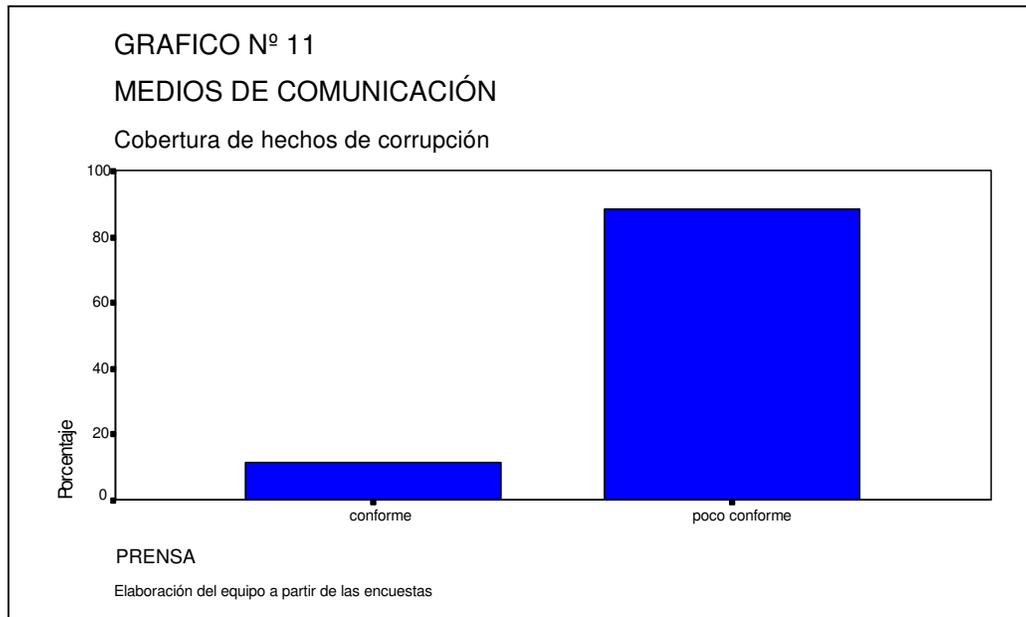
<sup>7</sup> Entrevista Focal a periodistas.

<sup>8</sup> Encuesta N° 14

<sup>9</sup> Encuesta N° 19

<sup>10</sup> Encuesta N° 21

*al poder sobre todo económico relacionado al poder político<sup>11</sup>, ...No hay una descripción clara de las denuncias sino trazos generales y no hay seguimiento de las denuncias<sup>12</sup>.*



Los lineamientos de los medios con relación a sus trabajadores son más flexibles, ya que la misma diversidad surgida a partir del 1999 ha permitido una mayor libertad en el tratamiento de la información.

Según los periodistas encuestados y entrevistados la relación prensa- gobierno es fluida y sin ninguna limitante en materia de acceso a la información a diferencia de épocas pasadas en las que se privilegiaba a los medios afines al gobierno y se centralizaba la información a través de la oficina de información pública. Uno de los entrevistados ha reconocido como una manifestación de la mala relación con el

<sup>11</sup> Encuesta N° 17

<sup>12</sup> Encuesta N° 12

gobierno la ausencia de pauta publicitaria a pesar de lo cuál no tienen dificultades en acceder al diálogo con los funcionarios<sup>13</sup>.

Los periodistas perciben como una dificultad en su relación con el gobierno, las deficiencias comunicacionales de éste, reflejadas en el mal funcionamiento de la oficina de Información Pública (la que se limita a cuestiones casi protocolares tales como confirmar los horarios de la agenda del gobernador), y las contradicciones entre las informaciones que se reciben por este canal y otros sectores del gobierno como los ministerios. La mayor resistencia en proveer información se da para los entrevistados en el ministerio de Salud Pública y la Secretaría de Acción Social.

En la cobertura que realizan los medios de comunicación en materia de denuncias, seguimiento y análisis de hechos de corrupción todos los periodistas consultados manifestaron estar muy poco conformes con el trabajo realizado. Entre otras cosas han resaltado que *...Las versiones son interesadas, digitadas por el poder lo que crea confusión y no todos los periodistas están en condiciones de criticar e incluso de hacer investigación seria<sup>14</sup>; ....No hay seguimiento y menos investigación. La vorágine supera la posibilidad de hacer un seguimiento real<sup>15</sup>; .....cuesta conseguir información sobre cuentas fiscales, licitaciones, declaraciones juradas no públicas<sup>16</sup>....Las denuncias funcionan como chantaje hacia el gobierno;.... Algunas notas no se publican o bien se editan de manera interesada; ....se privilegia la inmediatez de la información por sobre la investigación<sup>17</sup>.*

Dos de los consultados reconocieron que reciben muchas denuncias de los oyentes pero el carácter anónimo de la gran mayoría de las mismas y la falta de datos dificultan la corroboración, denuncia y seguimiento. Por otra parte existe la percepción de que la agenda de la prensa no guarda mucha relación con los intereses de la sociedad<sup>18</sup>.

---

<sup>13</sup> Entrevistado N° 3

<sup>14</sup> Encuesta N° 22

<sup>15</sup> Encuesta N° 20

<sup>16</sup> Encuesta N° 16

<sup>17</sup> Entrevista Focal del 14/09/04

<sup>18</sup> *...A la gente le importa el transporte, la seguridad y el cronograma de pago; ....hacemos prensa para 50 políticos y los 50 que viven de ellos ...entrevista focal del 14/09/2004*

***7 Oferta existente de formación de Grado y de Posgrado de las Universidades Locales que contemplen en sus Currículas temáticas sobre Transparencia y Lucha contra la Corrupción o que pudieran incorporarlas.***

En la ciudad de Corrientes existen tres Universidades, una estatal, la Universidad Nacional del Nordeste, y dos privadas, la Universidad de la Cuenca del Plata y la Universidad Católica de Salta.

Del relevamiento de los planes de estudio de las carreras de grado y posgrado no surge que exista oferta específica de materias relacionadas con la promoción de la transparencia y el control de la corrupción.

En los programas de formación de grado en la Carrera de Abogacía se incluyen temáticas próximas al problema dentro de las materias relacionadas al Derecho Constitucional, Derecho Penal y Derecho Administrativo.

El programa de Doctorado en Derecho Público, Política y Gobierno dictado en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad del Nordeste contempla en su currícula una materia denominada “Delitos contra la administración pública” con una carga de 30 horas y adjudica 2 créditos académicos.

En el nuevo plan de estudios, vigente desde el año 2003, de la Carrera de Notariado se dicta el seminario de Ética y Deontología Notarial.

Actualmente se prevé la incorporación de materias afines en el ámbito universitario.

En lo que hace a la investigación se ha concluido un proyecto, dentro del área de la Secretaría de Ciencia y Técnica de la UNNE, denominado “Potestad Sancionatoria de la Administración en ejercicio del denominado poder de Policía”.

En la perspectiva de los actores la Universidad es un ámbito propicio para generar espacios de debate de cuestiones vinculadas a la ética y los valores y, desde allí, trasladarlos a toda la sociedad. Por otra parte se percibe que desde el ámbito académico academia no se ha profundizado lo suficiente en la temática de nuestro interés. En el

contexto regional la Universidad tiene todavía un rol de preponderancia, *...es una institución bien aceptada por los distintos sectores*<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Entrevista focal del 14/09/04

### **8. Percepción de Funcionarios y Actores Claves locales**

A efectos de ubicar la repercusión del fenómeno de la corrupción en el imaginario colectivo de los funcionarios y actores claves se indagó sobre los tres temas más urgentes a tratar en el ámbito de la provincia. Ninguno de los entrevistados y solamente el 12 % de los encuestados,- respondiendo este porcentaje a un representante del poder ejecutivo, un legislador, y representante de ONGs - consideró a la corrupción como un problema de urgente tratamiento en el contexto provincial. Los consultados señalaron con mayor frecuencia el problema de la educación, seguido por la pobreza y sus consecuencias (desnutrición y salud), y algunas de sus causas como el desempleo.

#### **CUADRO N° 5: TEMAS MÁS URGENTES A TRATAR EN EL ÁMBITO DE LA PROVINCIA**

TEMA	%
EDUCACIÓN	25,6
POBREZA	20,5
DESNUTRICION	19,2
SALUD	14,1
DESEMPLEO	12,8
SEGURIDAD	6,4
BAJOS SALARIOS	6,4
CULTURA	3,8
CORRUPCIÓN	3,8
TOTAL	100,0

Fuente: Elaboración del Equipo a partir de las encuestas

De los resultados del cuadro anterior se desprende que para los actores consultados los temas más urgentes a tratar son de índole económica –pobreza, desnutrición, salud– (53,8%) y relacionados con la debilidad del sistema productivo y

la falta de trabajo (12,8%)<sup>20</sup>. Tras este análisis si bien la educación aparece desplazada como tema prioritario, los actores han señalado la estrecha relación entre pobreza y desnutrición con el analfabetismo real y funcional<sup>21</sup>.

Tal como señalaba un entrevistado distinguiendo entre problemas importantes y urgentes, destacaba entre los primeros la falta de una plataforma cultural vinculada a los valores de una verdadera democracia, lo que tiene que ver con una matriz productiva que no dependa exclusivamente del Estado<sup>22</sup>.

Sin embargo todos han reconocido que la corrupción es un problema transversal, *lo que ocurre es que la sociedad no lo ve como prioritario, por lo que no está en su agenda de análisis ni en la de los poderes*<sup>23</sup>,...*La sociedad no advierte la inmediatez entre la corrupción y los otros problemas*<sup>24</sup>.

Consultados sobre su percepción acerca de los niveles de corrupción en la provincia, el 58,33 % de los que respondieron a la pregunta afirman que es alto, 12,5% muy alto, el 16,67 % medio y el 12,5% bajo. Solamente algunos representantes el sector político ligado a la alianza de gobierno afirmó que los niveles de corrupción son bajos. Un 7,7% del total de los encuestados no respondió a esta pregunta. La mayoría de los entrevistados consideró que los niveles de corrupción son altos.

---

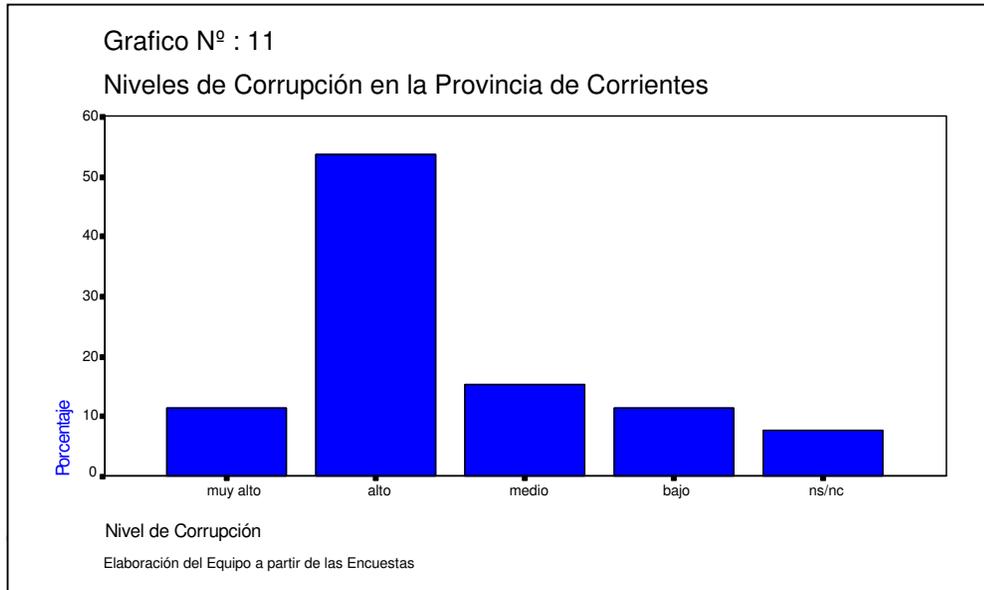
<sup>20</sup> *Falta cultura del trabajo, hay jóvenes de entre 20 y 35 años que no han accedido al primer empleo, aun teniendo familia.* Entrevista N° 2 ....*Sin salida laboral se originan ....miseria, desocupación, desnutrición ...genera dominación cultural.* Entrevista N° 3.

<sup>21</sup> *Sino se corta con la pobreza y la indigencia en la niñez..... hoy por hoy lo que estamos haciendo es crear pigmeos mentales.* Entrevista N° 1.

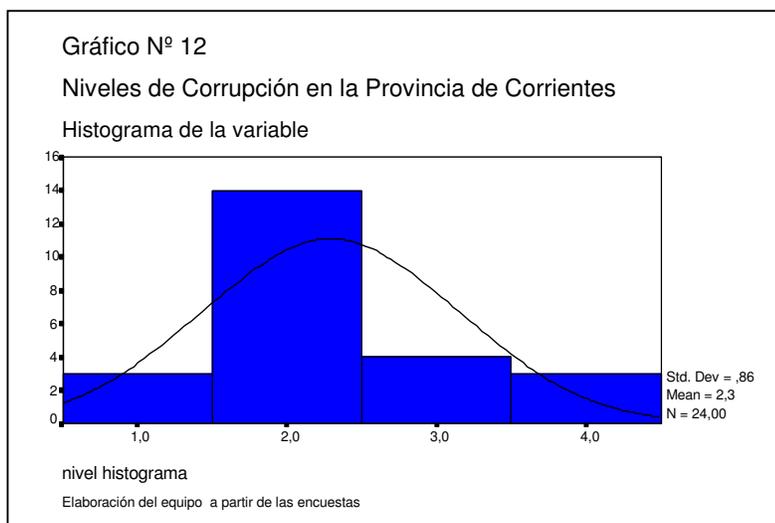
<sup>22</sup> *...Como tema urgente aparece entonces la falta de trabajo, lo que se relaciona con la falta de una adecuada educación que le permita conseguir elementos para producir.* Entrevista N° 6

<sup>23</sup> Entrevista N° 7.

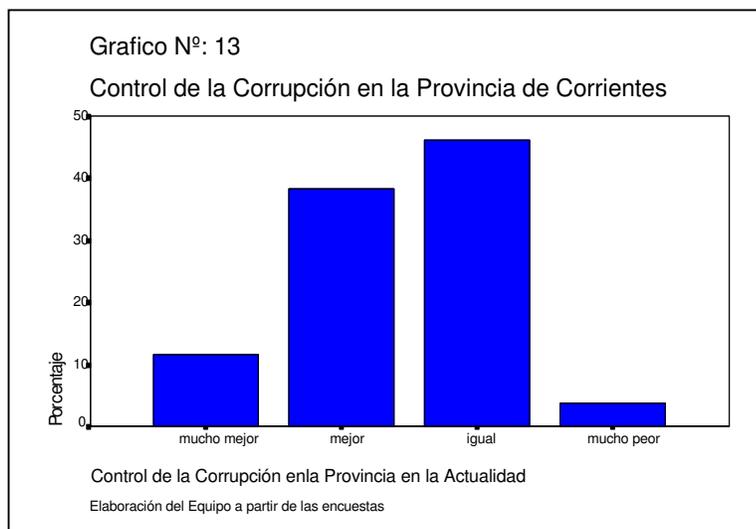
<sup>24</sup> Entrevista N° 6.



Examinada estadísticamente la variable, excluido el caso que no respondió, en la percepción de los actores el nivel de corrupción en la provincia es alto ya que la media estadística de esta variable es de 2,3 y su desviación típica 0,95.



Con relación a la situación actual en materia de control de la corrupción y promoción de la transparencia el 46,15% de los encuestados considera que es igual que en el pasado, el 38,46% de los entrevistados considera que estamos mejor y algunos funcionarios (11%) que la situación está mucho mejor. Solamente un encuestado de los veinticinco considera que la situación está mucho peor. En la perspectiva de muchos de los entrevistados surge que Corrientes comparte los niveles de corrupción existentes en el país y que la corrupción no es un fenómeno privativo de la provincia aunque se hace mucho hincapié en la impunidad. Algunos sostienen que se han realizado cambios pero no profundos y que faltan grandes modificaciones<sup>25</sup>. Muchos entrevistados ponen el acento en la falta de transparencia y que esto facilita la corrupción<sup>26</sup>. Otros consideran que no hubo cambios<sup>27</sup> y que el gobierno quiere solamente transmitir imagen de honestidad.

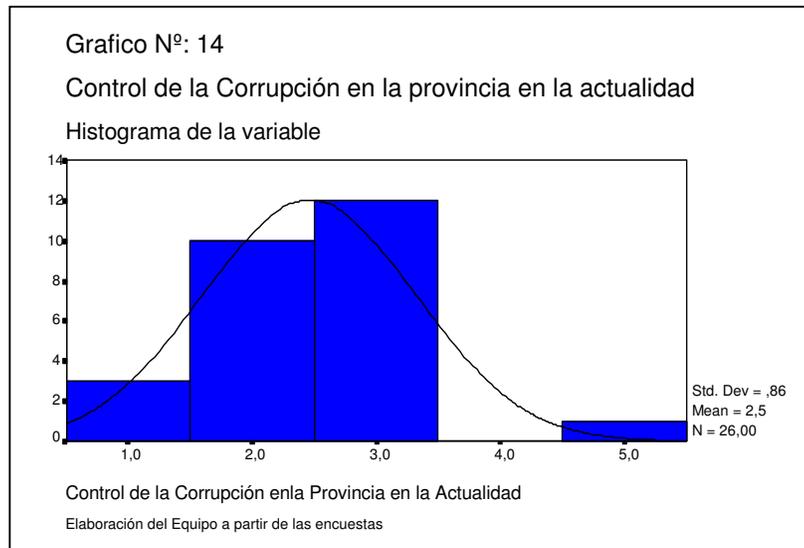


<sup>25</sup> *Se dan los primeros pasos, hay un fuerte gesto de austeridad, entrevista N°6. ...Estamos mejor que las administraciones pasadas, no son cambios cosméticos pero tampoco profundos, Entrevista N° 7*

<sup>26</sup> *Hubiese preferido otro índice de transparencia de este gobierno.... no digo que este gobierno sea corrupto, sino que no es transparente... no se ve lo que hay detrás del vidrio. Entrevista N°1.*

<sup>27</sup> *Lo que parecía que cambiaba en el noventa y nueve no cambió, porque la estructura no cambió.... Entrevista N° 3.*

La percepción de que no hay grandes cambios se refleja también en el histograma de la variable, cuya media es de 2,5 y la desviación típica 0,85.



La percepción de que la situación respecto al control de la corrupción no ha variado, fue vinculada por los actores con la sensación de impunidad y continuidad de viejas prácticas al interior del sistema político institucional. El regreso a la democracia en el año 1983 significó el establecimiento de mecanismos y pactos de silencio en la clase política que permitieron atentar contra los bienes del Estado sin controles recíprocos entre los poderes y avalados por una complaciente oposición<sup>28</sup>.

La crisis del año 1999 y el pacto de gobernabilidad son percibidas como oportunidades perdidas en materia de control de la corrupción y en la actualidad persiste

<sup>28</sup> Entrevista Focal a miembros del Poder Judicial. Los entrevistados señalaron que a partir del año 1994 se produce un rompimiento de los códigos (se monopolizaron los beneficios y no se distribuyó) lo que desencadenó finalmente la crisis de 1999, entendida esta como la consecuencia de conflicto de intereses al interior del sistema político. *La gente se cansó del afano pero se dieron cuenta que la dirigencia tramaba su propio contubernio.* Entrevista Focal a periodistas.

la sensación de la existencia de nuevos pactos que permiten impunidad ante hechos de corrupción del pasado y del presente.<sup>29</sup>

La sensación de impunidad tiene su acento en la debilidad institucional del Poder Judicial y la complicidad del Poder Legislativo<sup>30</sup>. Esta percepción se refuerza con los resultados de las encuestas ya que el sector menos transparente o más permeable a la corrupción es el Senado de la Provincia, seguido a una distancia considerable por el Poder Ejecutivo, Cámara de Diputados y el Poder Judicial. También se ha indicado como permeables a la corrupción los municipios y la policía. Las licitaciones públicas son visualizadas también como procedimientos pasibles de contener vicios de corrupción.

Los actores han puesto el énfasis en los poderes del Estado, más que en la administración del Estado. Así el 53,8 % de los encuestados señaló al Senado; 38,5% al Poder Ejecutivo, 30,8% a la Cámara de Diputados y 26,9 % al Poder Judicial como los sectores más sensibles.

---

<sup>29</sup> *Se saben cosas que son iguales a las que hacían los otros.* Entrevista focal a periodistas.

<sup>30</sup> *La ciudadanía tiene la visión de que todo pasa al olvido o se los hace callar (a los miembros del poder judicial y al legislativo) por estímulos, pero hay orfandad de datos que impiden seguir con las denuncias.* Entrevista N° 8

**CUADRO Nº 6: SECTORES MAS SENSIBLES O MENOS TRANSPARENTES**

SECTOR	%
CAMARA DE SENADORES	18,9
PODER EJECUTIVO	13,5
CAMARA DE DIPUTADOS	10,8
PODER JUDICIAL	9,5
LICITACIONES PUBLICAS	8,1
MUNICIPIOS	6,8
POLICIA	6,8
CONTRATACIÓN DE PERSONAL	5,4
DPEC	5,4
LOTERÍA CORRENTINA	2,7
MINISTERIOS	2,7
BANCO DE CORRIENTES S.A.	2,7
INSTITUTO CORRENTINO DEL AGUA Y EL AMBIENTE	1,4
INVICO	1,4
IOSCOR	1,4
IPS	1,4
PERIODISTAS	1,4
TOTAL	100

Elaboración del Equipo a partir de las encuestas.

Analizando la relación entre niveles de corrupción y los cuatro sectores más señalados como sensibles a la corrupción, los que indicaron al Poder Judicial, si bien fue un menor número de actores, le adjudicaron un nivel de corrupción muy alto. En lo referente al Poder Legislativo, los niveles de corrupción en ambas cámaras son altos, similares y muy próximos al del Poder Ejecutivo, radicando la diferencia en el número de actores que perciben a los diferentes sectores como sensibles.

**CUADRO Nº 7 : NIVEL DE CORRUPCIÓN EN SECTORES MÁS SENSIBLES.**

NIVEL SECTOR	MUY ALTO	ALTO	MEDIO	BAJO	MUY BAJO	NIVEL PONDERADO*
Poder Judicial	28.6	57.1	14.3			85.7
Cámara de Senadores	14.3	64.3	7.1	7.1	7.1	64.4
Cámara de Diputados	12.5	62.5	12.5	12.5		62.5
Poder Ejecutivo	20	50	20	10		60

Elaboración del Equipo a partir de las encuestas.

En las entrevistas se puntualizó sobre la necesidad de una mayor independencia entre poderes, especialmente el Poder Judicial. Se ha reconocido el avance en la implementación del Consejo de la Magistratura aunque han resaltado sus debilidades. En la entrevista focal mantenida con miembros del Poder Judicial se observó la percepción de que se trata de un poder débil, no lo suficientemente independiente en todos sus niveles y con miembros que no asumen el rol jerárquico que su cargo les otorga no tanto por acción sino por omisión<sup>31</sup>. También se refirieron a marcadas diferencias internas, que limitan la consolidación de una línea de acción uniforme en materia de control de la corrupción.

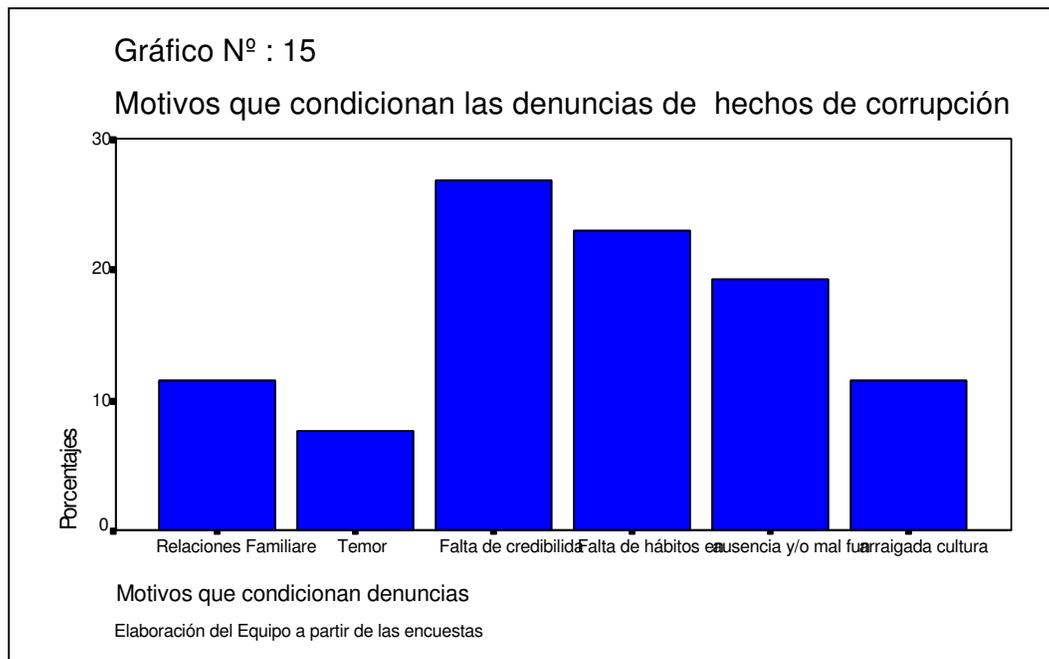
Consultados sobre cuáles son los motivos que condicionan las denuncias de hechos de corrupción los encuestados han señalado en un 27% que la falta de credibilidad en el sistema es el principal motivo. Si a la primera preferencia sumamos el 15,38% que considera que la ausencia y/o mal funcionamiento de instancias u organismos de control podemos concluir que en la percepción del 42,38% de los encuestados la debilidad estructural del sistema es el mayor condicionante. Como

\* producto de la suma de los porcentajes de muy alto y alto menos la suma de bajo y muy bajo.

<sup>31</sup> Para los participantes de la entrevista focal con miembros del poder Judicial, la frase dada como ejemplo “el me nombró” refleja una manifestación de lealtad hacia los otros poderes y sus posicionamientos políticos.

resultado de ello la falta de denuncias sería un problema del sistema político institucional.

Sin embargo el 23% contestó que es la falta de hábitos en prácticas ciudadanas la principal condicionante y un 15,38% consideró que es la arraigada cultura de no percibir a la corrupción como mala o disvaliosa. En síntesis para el 38,38% de los actores la falta de denuncias estaría explicada por condicionantes del sistema sociocultural.



Los entrevistados señalan que la ley más perfecta, la estructura organizacional mejor diseñada, no funcionarían sin la convicción de quienes deben hacerla cumplir o la integran poniendo el acento en la corrupción como un problema sociocultural<sup>32</sup> y remarcaron la necesidad de un mayor involucramiento por parte de los ciudadanos .

El 84 % de los encuestados que contestaron la pregunta sobre los mecanismos para promover la transparencia y controlar la corrupción señaló a la participación y control ciudadano como uno de los más eficaces. Esta respuesta se repitió en todos los

<sup>32</sup> ...El toque mágico de una ley no es solución. Entrevista N° 6.

sectores consultados; el 100% de los eclesiásticos, periodistas, representantes de Ongs y académicos incluyeron este mecanismo en sus respuestas. Cabe destacar que solamente un encuestado no contestó esta pregunta.

Ponderadas todas las respuestas a este ítem, la participación ciudadana acumula un 29% de las preferencias, seguido por la implementación de concursos objetivos de acceso a la función pública con un 14% y en tercer lugar la presentación y libre acceso a las declaraciones juradas de los funcionarios y sistemas adecuados de recaudación y control de los ingresos del Estado con un 11,3%.

Los entrevistados han señalado también la necesidad de la participación ciudadana<sup>33</sup>. En la percepción de los actores, el control de la corrupción no pasa por la creación de organismos, sino en la apertura de espacios a la ciudadanía y en el ajuste y la aplicación eficaz de mecanismos legales ya existentes<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> *El éxito depende de que la sociedad tome el problema entre sus manos. Nada sirve si todos los sectores de la sociedad no se involucra.* Entrevistado N° 2.

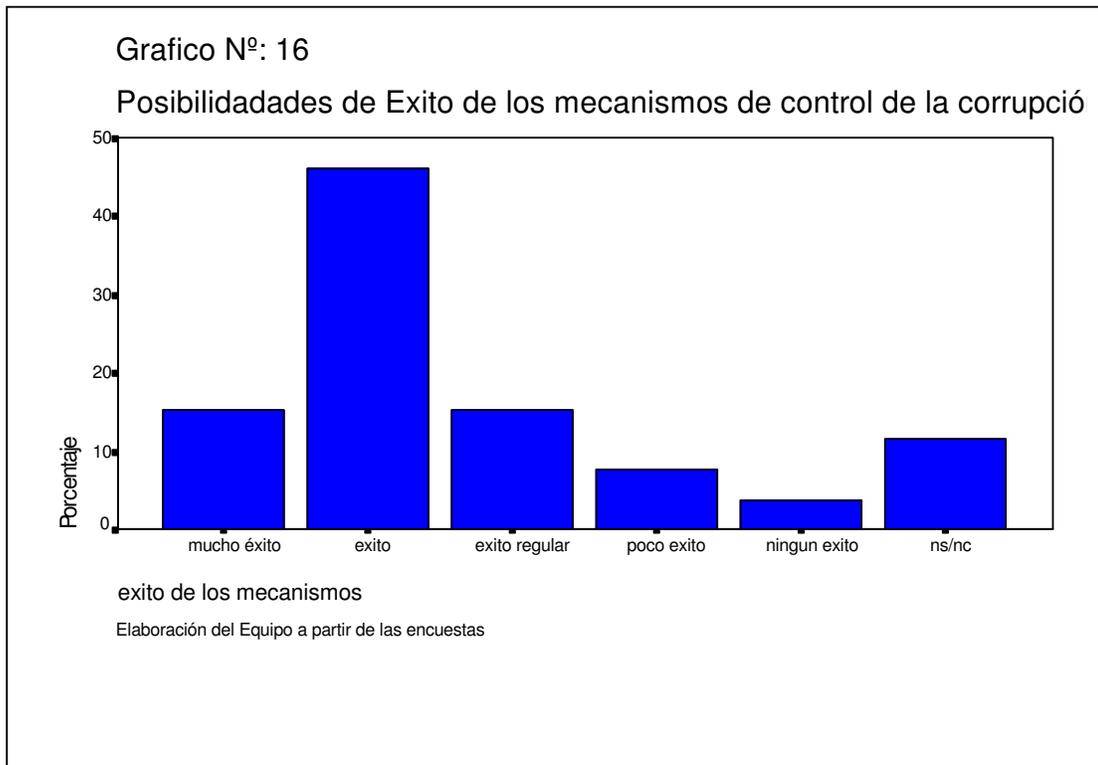
<sup>34</sup> *Descreo de crear un kiosquito para cada problema. Se pierde esfuerzo en iniciar algo nuevo en vez de aprovechar lo que hay.* Entrevista N° 4.

**CUADRO N° 8: MECANISMOS EFICACES PARA EL CONTROL DE LA CORRUPCIÓN Y PROMOCIÓN DE LA TRANSPARENCIA. ART. 3 CICC.**

MECANISMOS	%
PARTICIPACIÓN Y CONTROL CIUDADANO	29,6
CONCURSOS OBJETIVOS	14,1
SISTEMAS DE RECAUDACIÓN	11,3
DECLARACIONES JURADAS DE FUNCIONARIOS	11,3
DICTADO DE LEYES DE ETICA PÚBLICA	9,9
PROTECCIÓN A DENUNCIANTES	7,0
CREACIÓN DE OFICINA ANTICORRUPCIÓN	5,6
LICITACIONES PÚBLICAS TRANSPARENTES	5,6
MANUAL DE MISIONES Y FUNCIONES	4,2
MEJORA DE LAS REMUNERACIONES	1,4
TOTAL	100,0

Elaboración del Equipo a partir de las encuestas.

La participación y el control ciudadano sumado a cualquiera de las otras medidas indicadas por los encuestados tendrían a juicio del 52,17% de los que contestaron posibilidades de éxito. El 17; 39% consideró que tendría mucho éxito. Estas respuestas se fundamentan en expresiones mayoritariamente voluntaristas.



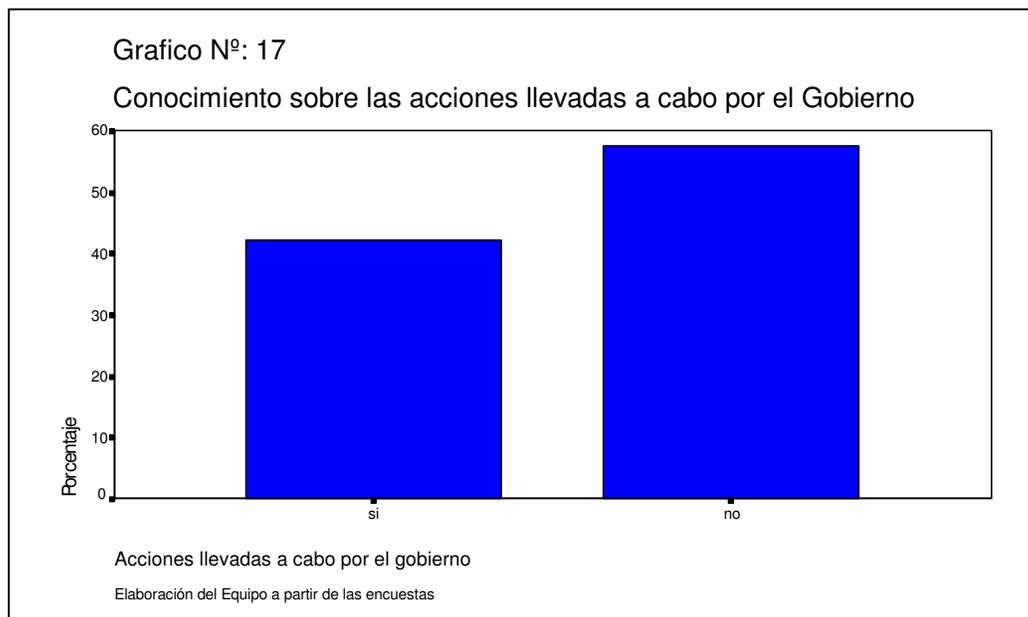
Sin embargo, cruzando la variable “éxito” con los cuatro mecanismos más mencionados, la confianza en la eficacia del mecanismo revela que para aquellos que lo seleccionaron, el sistema de declaraciones juradas sería el más eficaz, seguido por la participación y control ciudadano. Asimismo por el número de encuestados que hicieron la opción y los niveles de eficacia esperados, este último es el mejor posicionado de los mecanismos y es complementario del libre acceso a las declaraciones juradas.

**CUADRO N° 9: NIVEL DE CONFIANZA EN EL ÉXITO DE LOS MECANISMOS.**

Niveles Mecanismo	Mucho Éxito	Éxito	Éxito Regular	Poco Éxito	Ningún Éxito	Ns/Nc	Nivel De Confianza*
Declaraciones Juradas	25	50	12.5	12.5			+62.5
Participación y Control Ciudadano	14.3	47.6	19.	4.8	4.8	9.5	+52.3
Concursos Objetivos	20	40	30	10			+50
Sistema de Recaudación	12.5	50	12.5	12.5	12.5		+50

Elaboración del Equipo a partir de las encuestas.

El 57,7% de los encuestados declaró no conocer las acciones que está encarando el gobierno actual en materia de transparencia y control de la corrupción.



\* El resultado de suma de “mucho éxito” y “éxito” menos la suma de “poco éxito y ningún éxito”

## **9. Evaluación sobre Organismos públicos críticos o especialmente sensibles a la Corrupción**

### 9.1 Organismos que sobresalen por los recursos que manejan.

En el listado de la página 30 de este informe y en el gráfico C se observan:

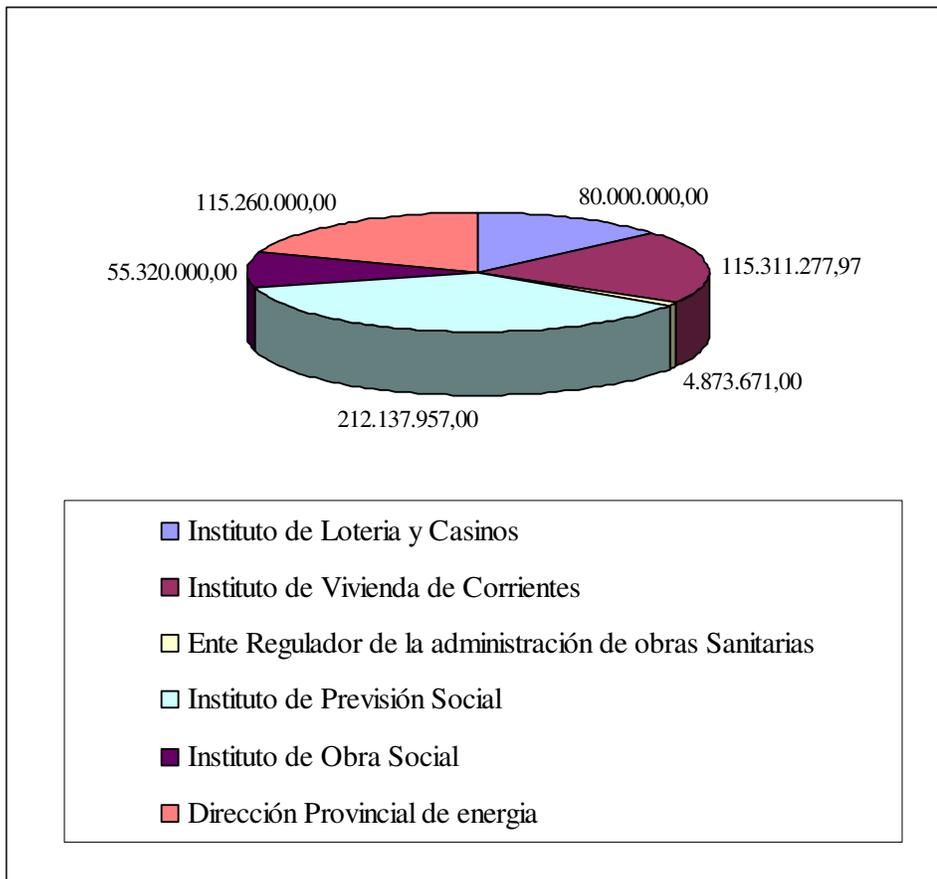
1.- El mayor porcentaje corresponde al Instituto de Previsión Social con un total de \$ 212.137.957,00. El Instituto distribuye sus fondos mayoritariamente en transferencia lo que puede valorarse como positivo. Se desconocen los sistemas de control que se implementan en relación con la transparencia en el procedimiento de adjudicación de beneficios previsionales. Se tomo conocimiento de distintas manifestaciones de los actores involucrados (Gremios Bancarios y Empleados Estatales) sobre la existencia de privilegios especiales para la asignación de estos beneficios, aunque no se cuenta con todos los datos.-

2.- El Instituto de Vivienda de la Provincia tiene asignada una distribución presupuestaria de \$ 115.311.277,97 porción significativa que puede valorarse como positiva atendiendo a los fines que persigue la Institución. El contralor financiero está establecido expresamente en su Carta Orgánica y recae en un auditor designado por el Poder Ejecutivo, que depende jerárquicamente de la Contaduría General de la Provincia. El presupuesto del Instituto es proyectado por el mismo Organismo (Directorio) quien lo remite al Poder Ejecutivo para su aprobación.-

3.- Dirección Provincial de Energía de Corrientes: este organismo destaca tanto por la magnitud de fondos que gestiona (\$ 115.260.000) como por sus esfuerzos de lucha contra el robo de energía. Más del 45 % de sus pérdidas técnicas y no técnicas de energía (compras menos venta en megavatios/hora) encuentran explicación importante en las conexiones clandestinas. Pese a esto tienen balances auditados por el Tribunal de Cuentas de la Provincia.

4.- El Instituto de Lotería y Casinos ocupa un lugar bastante menor que los anteriores en la asignación presupuestaria por un total de \$ 80.000.000,00. Parece llamativo este monto por su carácter exiguo, teniendo en cuenta la función extrafiscal que normalmente desarrollan estos Organismos. El Instituto propone al Poder Ejecutivo su presupuesto anualmente y la fiscalización está a cargo del Tribunal de Cuentas quien puede contratar una auditoria externa cuyos gastos estarían cargo del propio Instituto.-

**Gráfico C: Organismos descentralizados autofinanciados**



## 9.2 Organismos afectados por la ausencia o inadecuación de mecanismos de control.

Algunos organismos de la administración pública provincial, se encuentran más debilitados que otros para rechazar los ataques de la corrupción (cuyos impulsores utilizan variadas formas de actuación) pero en general es posible afirmar que todos enfrentan un serio riesgo porque:

- Los máximos responsables de los organismos de control ( interno y externo) de la hacienda pública no cuentan con el respaldo de la inamovilidad de sus cargos ni de la intangibilidad de sus remuneraciones.
- Los organismos de control no cuentan con recursos técnicos y humanos adecuados para detectar las transgresiones de los funcionarios ni para prevenirlas; se puede leer en la “Memoria año 2003 y programa de trabajo año 2004” del Honorable Tribunal de Cuenta de la Provincia de Corrientes, repetidas referencias a estas carencias como explicación de las limitaciones impuestas a los alcances del control externo a su cargo, entre las que figuran la no actuación cabal respecto de la cuenta de inversión.
- Se desconoce la existencia de un acuerdo interjurisdiccional que posibilite un adecuado control de algunos emprendimientos especiales tales como el Congreso Eucarístico Nacional recientemente realizado y que ha recibido aportaciones de diferentes fuentes y con carácter excepcional.

### ***10. Análisis del Contexto Sociopolítico y de la Situación Legal de la Provincial***

Si bien el reparto de poderes no es una idea nueva ya que Platón la desarrolló, es Montesquieu quien establece la clásica división de poderes en el capítulo VI del libro XI. En él estableció, hablando de la Constitución de Inglaterra, que en cada Estado hay tres clases de poder: el poder legislativo, el poder ejecutivo y el poder judicial. La libertad política de un ciudadano es la tranquilidad de espíritu que proviene de la confianza que tiene cada uno en su seguridad: para que la libertad exista, es necesario un gobierno tal que ningún ciudadano pueda temer a otro. Cuando el legislativo y el ejecutivo se reúnen en una misma persona o el mismo cuerpo, no hay libertad; falta la confianza, porque puede temerse que el monarca o el Senado hagan leyes tiránicas y las ejecuten tiránicamente ellos mismos. No hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del poder legislativo o del poder ejecutivo. Si el poder Judicial no está separado del poder legislativo, se podría disponer arbitrariamente de la libertad y de la vida de los ciudadanos; como que el juez sería legislador. Si aquél no está separado del poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor. Todo se habría perdido si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes.

Esta larga cita de Montesquieu (Del espíritu de las leyes publicado en 1748) refleja una idea que no impidió que a lo largo de la historia el poder ejecutivo haya adquirido predominio sobre los otros poderes. Esta preponderancia se mostró en distintos grados y se acentuó en los últimos tiempos.

Este modo de restringir la autoridad, que nace del mecanismo del propio poder, está relacionado con otro, extrínseco, que lo somete a un orden legal objetivo.

Es el Estado de Derecho el que somete al Estado a la ley. Pero éste no es un fin en sí mismo, sino una técnica para conseguir determinada finalidad. Como toda técnica, la de someter el Estado a la ley puede emplearse para perseguir diversas finalidades; a través de ella podrán alcanzarse fines buenos o malos, la libertad o la opresión. Lo que caracteriza al Estado de Derecho es el reconocimiento y la tutela de los derechos

públicos subjetivos de los ciudadanos, mediante el sometimiento de todos los poderes del Estado a la ley.

Esos dos principios se ven debilitados cuando el poder ejecutivo adquiere una preponderancia que excede los marcos razonables.

¿Cuales son algunos de los ejemplos que en la Provincia de Corrientes son preocupantes para la consolidación institucional?.

- **Incidencia del Poder Ejecutivo, con relación a los otros poderes:** El poder ejecutivo esta autorizado a gastar el 92,52 % del presupuesto, un 5,89 % se destina al poder judicial y un 1, 59 % al poder legislativo. El poder judicial y el poder legislativo fueron despojados de su régimen de autarquía.
- **Independencia del Poder Judicial:** Pliegos de Jueces que son directamente remitidos a la Cámara de Senadores sin pasar por el Consejo de la Magistratura como lo establece la ley provincial 5.123.
- **Seguridad jurídica:** Ésta tiene diferentes exigencias; entre las que se puede mencionar el *fácil acceso a lo determinado jurídicamente*. Ello permite que cualquier ciudadano pueda saber cuales son sus derechos y sus deberes. En el caso de Corrientes (igual crítica puede hacerse respecto de otras provincias y también en el orden nacional) la superabundancia de normas conspira contra esta exigencia, por lo que es necesario emprender la simplificación de las distintas normas. La *Estabilidad de las disposiciones jurídicas*, que implica que las normas solas sean modificadas cuando sea necesario, permite que éstas se arraiguen y pasen a formar parte de la sociedad a la que esta destinada. Por su lado, el *Tratamiento jurídico igualitario* implica que a igualdad de situaciones corresponde igualdad en los derechos o los deberes, salvo razones de justicia material. Ejemplos: Las normativas son de difícil obtención, sobre todo con relación a cuales son las realmente vigentes, como la creación y supresión de Direcciones como lo establece el Decreto 60 del 2002, en donde se suprimió una serie de cargos y se volvió a la situación anterior. La Fiscalía de Investigaciones

Administrativas fue creada en 1990, suprimida por Decreto 3/2000 y puesta en el proyecto de reforma constitucional.

- **Discrecionalidad jurídica:** En todas las sociedades modernas hay normas de discrecionalidad que definen un esquema de decisión para un órgano administrativo, dado que el ordenamiento jurídico deja abierto un marco de posibilidades. Sin embargo, uno de los límites que tiene esta normativa es la desviación de poder. Este aspecto debe ser analizado dentro de todo el ordenamiento jurídico, ya que los límites están dados no solo por la norma específica sino sobre todo por las normativas superiores como la constitución nacional y los tratados internacionales. Ejemplo: Art. 20 de la ley 5575 (presupuesto del 2004). Este artículo plantaría cuestiones de inconstitucionalidad.
- **Motivación:** El motivo es la cuestión determinante que hace que la razón se incline por una decisión. Es establecer cuales son las razones de hecho y de derecho dentro de las cuales se apoya la decisión. Este tiene distintas finalidades: a) hacer conocer con la mayor certeza la voluntad manifestada, y b) hacer posible el control o fiscalización, tanto de oportunidad como de legitimidad. Ejemplo: El art. 25 de la ley 5575 (ley de presupuesto) no establece el organismo que va a tomar a su cargo la instrumentación, como tampoco la metodología a utilizar. No se da explicación del monto.
- **Publicidad de los actos de gobierno:** Para que los actos de gobierno entren a formar parte del ordenamiento jurídico los mismos deben ser publicadas y/o notificados. Sin embargo, una de las obligaciones de los funcionarios es dar información a los que la solicitan. Ejemplo: En los casos de los funcionarios a quienes se les solicitó información estos, en general, requirieron autorización de los órganos superiores.
- **Jerarquía y competencia de los funcionarios públicos:** La organización administrativa debe poder reducir a la unidad la multiplicidad de órganos en que se descompone y, para ello, se establece una serie de relaciones de

subordinación y de supremacía. A esta ordenación se la denomina jerárquica y como consecuencia de ello los órganos superiores disponen de la facultad de dirigir, inspeccionar y ordenar la conducta de los inferiores. Esta facultad tiene límites entre los cuales están las distintas normativas sobre el deber de obediencia. Otro límite es la competencia, que implica que ese órgano está facultado para efectuar lo que hace. Dos errores por exceso que se pueden dar son que los órganos inferiores no comuniquen las decisiones de trascendencia que se toman o que comuniquen y pidan instrucciones aún para aquellos casos en que los mismos tienen competencia. Ejemplo: El Poder Ejecutivo no tiene un manual de misiones y funciones, lo que hace que se hayan creado figuras como la de Consejero a cargo de Dirección (desde la intervención Mestre). Estos perciben mayores remuneraciones que las que le corresponden al personal de planta.

- **Ordenamiento jurídico:** El mismo es un conjunto de elementos interactivos que forman una totalidad articulada, dinámica, autorregulada, abierta y plural. Las normas integrantes de cualquier sistema jurídico pueden establecer relaciones contradictorias, entrando en conflicto entre sí. Para resolver esto el derecho establece una serie de reglas: jerarquía normativa, principio de competencia, principio de procedimiento y principio de sucesión cronológica. Ejemplo: La ley de Ministerios establece superposición de competencias, que en el caso particular plantea problemas para la instrumentación real de las actividades y su consiguiente responsabilidad. Falta de correspondencia entre las estructuras formales y la realidad con primacía de esta última pero violando normativas y principios esenciales. No cumplimiento del artículo 134 que establece que Contador General de la Provincia y del Tesorero General serán nombrados por el Gobernador con *acuerdo del Senado*

Estos ejemplos plantean como conclusión que los hechos y los intereses políticos pasan a ser preponderantes, en algunos casos, en relación con las normativas y que éstas solo son instrumentos para la obtención de determinados fines políticos. Esta posición es transversal dado que no es patrimonio de ningún sector, independientemente de que

las responsabilidades siempre son mayores en los actores que están ejerciendo transitoriamente el poder.

En lo referente al análisis del contexto político y social se puede afirmar que existen factores estructurales que condicionan la implantación de un modelo de desarrollo económico, social y cultural que incluyan hábitos ciudadanos, los que ubican a la provincia en un escenario de precariedad estructural política y social.

Los actores reflejan una preocupación por una población pauperizada como consecuencia de bajos salarios, falta de trabajo, deficiencias en la prestación de servicios esenciales tales como salud y educación, agravadas por los altos índices de desnutrición existentes en el ámbito de la provincia. Asimismo resalta los altos niveles de analfabetismo real y funcional, y niveles de educación en general muy bajos.

Todo esto se da dentro de un marco en el que buena parte de la sociedad encuentra en el Estado su lógica de reproducción económica, ya sea a través de planes sociales, salarios en la Administración Pública o Contrataciones como proveedores y prestadores del Estado. La falta de consolidación del sector privado impide la creación de fuentes de empleo y de trabajo que atemperen esta situación. Este marco contextual tiene estrecha relación con una doble dinámica demográfica: por un lado una sociedad de emigración o expulsión y por el otro, una fuerte concentración de población en el centro político administrativo de la provincia.

Por otro lado continúa la percepción de que se trata de una sociedad polarizada entre pequeños sectores que mantienen privilegios económicos y grandes masas de pobres estructurales a los que se han sumado, como en el resto del país, los que se denominan nuevos pobres.

El sistema político correntino sigue siendo inestable: es larga la tradición de intervenciones federales y son marcadas las estrategias fluctuantes en la conformación de alianzas transitorias en temas puntuales. El rechazo de la Reforma Constitucional y la aprobación del último presupuesto son ejemplos de la indeterminación de sectores en oficialistas y opositores.

La crisis de gobernabilidad de 1999 y la Intervención Federal generaron quiebres y continuidades en el sistema político; se ha desvanecido la presencia hegemónica de un sector político lo que terminó forzando el establecimiento de alianzas para conseguir el poder dando lugar a un bipolarismo de frentes.

Se observa una cierta renovación en los cuadros dirigentes, pero esto no conllevó, de acuerdo a la percepción de los consultados, a cambios en las prácticas por lo que están aun vigentes atisbos de un sistema clientelar prebendista ya identificado en anteriores trabajos de la Universidad. Esta renovación tampoco significó una mayor profesionalización de los cuadros burocráticos ni de la dirigencia política en general.

Se manifiesta una continua contradicción entre las prácticas en el ejercicio del poder y los principios democráticos que deben regir una estructura republicana de Gobierno. El Poder Ejecutivo sigue siendo visto como preponderante y de mayor presencia. El Poder Legislativo es el sector más sensible, en la perspectiva de los actores, a actos de corrupción y el Poder Judicial proyecta una imagen de poca independencia con relación al Poder Ejecutivo y algunos sectores políticos.

Se percibe que la agenda política guarda poca relación con los intereses de la ciudadanía, señalando cierto divorcio entre los dirigentes y la sociedad en general. Los temas debatidos por los políticos a través de los medios de comunicación reflejan un microclima más que una respuesta a las demandas sociales. Los actores plantean como necesaria una redefinición profunda de los temas priorizados en la agenda.

La ausencia de un sector privado consolidado influye en la dependencia de los medios de comunicación de la pauta oficial e impide una mayor independencia en la selección y tratamiento de temas. Por otra parte si bien los consultados de este sector reconocen que esta dependencia no es utilizada como un elemento de censura por parte del gobierno, es una limitante para realizar análisis de mayor profundidad y los obliga a amplificar la voz del mismo por sobre las otras, en los temas conflictivos. Esta limitante se observa con mayor claridad en los medios de la Capital.

Las asociaciones profesionales, gremios y sindicatos no son vistos como grupos de presión relevantes en la actualidad, más allá de la defensa puntual de intereses sectoriales. Las iglesias tampoco son percibidas como posibles generadoras de cambios profundos en la provincia. La actividad económica privada de la provincia, con matices

regionales, es reflejo de un sistema productivo escasamente desarrollado y ligado al sistema de prebendas del Estado en relaciones poco transparentes.

La crisis de 1999 fue sentida por muchos como una oportunidad de transformación política y social. Sin embargo la falta de cohesión en torno a un objetivo y de continuidad de las acciones iniciadas imposibilitó la aparición de nuevos líderes, actores relevantes y prácticas republicanas en el control democrático del ejercicio del poder. Esto trajo como consecuencia la falta de consolidación de hábitos ciudadanos en el panorama político y social de la Provincia.

Esta falta de hábitos en prácticas ciudadanas es, en la perspectiva de los consultados, el factor que continua permitiendo altos niveles de discrecionalidad e irracionalidad en el manejo de los asuntos públicos y colisión de intereses. No podemos olvidar aquí que fue la muestra de cohesión y dinamismo del tejido social durante la última Intervención Federal lo que permitió la firma del Pacto de Gobernabilidad y el compromiso de todos los sectores políticos en implementarlo. Si bien esta dinámica parece haber decaído por falta de espacios brindados por el sistema político, los actores señalan este antecedente como una oportunidad potencial para revitalizar el compromiso ciudadano de ocupar espacios públicos.

Tal como ya se mencionó, el tema de la corrupción no es percibido como un problema de urgente tratamiento aunque si se lo reconoce como elemento transversal que condiciona las soluciones a los problemas coyunturales y estructurales.

La corrupción y su ausencia en la agenda se explicarían para un sector de los consultados por una debilidad estructural del sistema político institucional. Otros consideran que estarían explicados por condicionantes del sistema sociocultural.

Se perciben que en distintos sectores del ámbito público hay atisbos de mayor transparencia, tanto en iniciativas legislativas, austeridad del gasto, deseos de mayor independencia del Poder Judicial entre otros. Sin embargo es de señalar que aún los niveles de corrupción son considerados altos y que materia de promoción de la transparencia y control de la corrupción en general no ha habido modificaciones profundas con relación al pasado.

Los actores coincidieron que el mecanismo más eficaz, aunque no el único, para promover la transparencia y controlar la corrupción es la apertura de espacios a los ciudadanos y el compromiso de estos en la gestión de bien común.

Esta necesidad de participación requiere atemperar los condicionantes del sistema sociocultural mediante un proceso de concientización en la idea de educar para ser ciudadanos y reinstalar los valores éticos. En esta tarea los actores resaltaron la centralidad de la educación en general y el destacado rol de la Universidad.

Ninguna modificación del sistema político institucional es suficiente, sin la centralidad de la persona y sus convicciones éticas en el ejercicio de su rol en la sociedad. La construcción de un sistema creíble y la recuperación de pautas culturales de solidaridad son la oportunidad real de cambio en un contexto donde la corrupción es percibida como endémica y estructural, *como un líquido espeso que se infiltra contaminándolo todo*<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup> Sotelo de Andreau, Mirta La corrupción. La cultura del Autoengaño. ¿Justificación de Inconductas o cambios?. Comunicaciones Científicas y Tecnológicas 2001. UNNE. Corrientes

## **ANEXO N° 1**

Nómina de actores relevantes

### **1. Nómina de encuestados**

N°	Sector	Encuestado
1	Gobierno	Funcionario nivel de Subsecretaría
2	Gobierno	Funcionario organismo autárquico
3	Gobierno	Funcionario organismo autárquico
4	Academia	Profesor titular UNNE
5	Gobierno	Funcionario nivel de Subsecretaría
6	Político	Dirigente partidario
7	Político	Dirigente partidario- Funcionario municipal ciudad Capital
8	Legislativo	Diputado provincial representante del interior provincial
9	Eclesiástico	Funcionario Arzobispado de Corrientes
10	Político	Dirigente partidario- Intendente Municipio del interior
11	ONG	Dirigente
12	Sindical	Dirigente
13	Sindical	Dirigente
14	Legislativo	Senador provincial representante del interior
15	ONG	Dirigente
16	Medio de comunicación	Periodista radial
17	Eclesiástico	Miembro de orden religiosa
18	Sindical	Dirigente
19	Empresario	Propietario y miembro directorio empresa de servicios
20	Medio de comunicación	Periodista radial
21	ONG	Dirigente
22	Medio de comunicación	Periodista prensa escrita y radial
23	Legislativo	Senador provincial representante del interior provincial
24	Academia	Profesor titular UNNE
25	Político	Dirigente partidario – Intendente municipio del interior
26	Empresario	Comerciante

## 2. Nómina de entrevistados

Nº	Sector	Entrevistado
1	ONG	Dirigente – Miembro de la Red de ONGs
2	ONG	Dirigente
3	Medio de comunicación	Periodista radial
4	Academia	Profesor titular UNNE
5	Empresario	Directivo
6	Gobierno	Funcionario nivel Ministerio
7	Legislativo	Diputado provincial representante de Capital - Oficialismo
8	Legislativo	Diputado provincial representante de Capital – Oposición

## 3. Entrevistas Focales

- Entrevista focal número 1:

Participaron tres miembros del Equipo y cinco periodistas que cubren la crónica política para medios radiales, televisivos y diarios .

Entrevista focal número 2:

Participaron tres miembros del equipo, siete magistrados y funcionarios de la Justicia Penal provincial y dos observadores externos

**Anexo N° 2: Instrumentos utilizados**

1. Pautas de Entrevistas

- ¿Para usted cuales son los tres problemas más preocupantes en la provincia de Corrientes?
- Si incluyó la corrupción como problema preguntar niveles (alto, medio; bajo)
- . Uno de los temas más debatidos en la Argentina de los últimos años ha sido la corrupción. Cree usted que en ámbito provincial es también un tema de análisis, (cuál cree usted que son los niveles de corrupción en la provincia).
- . ¿Cuáles son los motivos que facilitan la Corrupción en la provincia de Corrientes?
- ¿Para usted, existe control de la corrupción y promoción de la transparencia en de Corrientes en la actualidad? (Cuales)
- ¿Qué medidas deberían adoptarse para el control de la Corrupción y la promoción de la transparencia?
- ¿Qué sectores deberían involucrarse en la puesta en marcha de las medidas (gobierno, oposición, sociedad civil)
- ¿Qué posibilidades de éxitos tendrían esas medidas?

## 2. Encuesta a Actores Relevantes

1) Número de Encuesta:                      2) Fecha                      3) Sector:

(Recuerde que la encuesta es anónima)

4) De los siguientes temas cuál considera usted los más urgentes a tratar en el ámbito de la Provincia (marque tres) (mostrar ficha N° 1)

1. Educación		5. Desempleo		9. Bajos Salarios	
2. Salud		6. Corrupción		10. Pobreza	
3. Seguridad		7. Vivienda		11. Desnutrición	
4. Jubilaciones		8. Alcoholismo y Drogadicción		12. Cultura	

5) Considera usted que los niveles de corrupción en nuestra provincia son:

Muy Alto	alto	medio	Bajo	Muy bajo	Ns/Nc

6) Usted cree que materia de control de la corrupción y promoción de la transparencia la situación en el ámbito provincial actualmente está:

Mucho Mejor	Mejor	Igual	Peor	Mucho Peor	Ns/Nc

7) En relación a la cobertura que realizan los medios de comunicación en materia de denuncia, seguimiento y análisis de hechos de corrupción Usted está :

Muy Conforme	Conforme	Poco conforme	Ns/Nc

Por que:

8) De los siguientes sectores cuales cree usted que serían los menos transparentes o más sensibles a actos de corrupción (marque tres) (mostrar ficha N° 2):

1. Poder Ejecutivo		8. IPS		15. Policía	
2. Poder Judicial		9. Municipios		16. INVICO	
3. DPEC		10. IOSCOR		17. Cámara de Senadores	
4. Ministerios		11. Licitaciones Públicas		18. Contratación de Personal	
5. Instituto Provincial del Tabaco		12. Banco de Corrientes S.A.		19. Ente Regulador de Obras Sanitarias	

Proyecto de Fortalecimiento Institucional  
de la Oficina Anticorrupción  
del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos

6. Vialidad Provincial		13. Cámara de Diputados		20. Lotería Correntina	
7. Instituto Correntino del Agua y del Ambiente		14. Empresarios		21. Periodista	

Otro, cuál: .....

9). Usted, de los siguientes motivos, cuál cree que es el que más condiciona las denuncias de hechos de corrupción (marque uno) (mostrar ficha 3):

1. Relaciones familiares y amistosas con los posibles implicados	
2. Temor	
3. Falta de credibilidad en el sistema	
4. Falta de hábito en prácticas ciudadanas	
5. Ausencia y/o mal funcionamiento de instancias u organismos de control de la corrupción	
6. arraigada cultura de no percibir a la corrupción como mala o disvaliosa	

10). De los siguientes mecanismos cuáles serían los más eficaces  
Marque tres (Mostrar Ficha N° 4):

1. Dictado de Leyes de ética pública y mecanismos de cumplimientos	
2. Manual de misiones y funciones con pautas, y compromisos de cumplimiento así como sanciones.	
3. Declaraciones juradas de Funcionarios y libre acceso a las mismas.	
4. Concursos objetivos para el ingreso y ascenso en la administración pública	
5. Mecanismos de publicidad y transparencia en las licitaciones públicas	
6. Sistemas adecuados de recaudación y control de ingresos del Estado	

Proyecto de Fortalecimiento Institucional  
de la Oficina Anticorrupción  
del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos

7. Leyes que eliminen beneficios tributarios a quienes comentan actos de corrupción	
8. Mecanismos de protección a denunciantes	
9. Creación de oficina Anticorrupción	
10. Regulación de la contabilidad empresarial	
11. Participación y control ciudadano	
12. Mejora de las remuneraciones a los funcionarios	

Otro,Cuál:.....

11. Considerando el contexto provincial: que posibilidades de éxitos tendrían los mecanismos de control de corrupción y promoción de la transparencia

Mucho éxito	Éxito	Éxito regular	Poco éxito	Ningún éxito	Ns/nC

Por que .....

12. Sabe usted de acciones llevadas a cabo por el gobierno provincial en materia de control de la corrupción y promoción de la transparencia

Si	No	Ns/Nc

En caso de responder afirmativamente, señale cual:.....

**Para actores no gubernamentales (sindicatos, ONGs, académicos, periodistas):**

13. De los siguientes actos de corrupción, cuál considera usted el más frecuente en la provincia:

1. Requerir o aceptar beneficios por parte de funcionarios públicos a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones;	
2. Ofrecer u otorgar Beneficios a funcionarios públicos a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones ;	
3. Realizar cualquier acto u omisión en el ejercicio de las funciones públicas en beneficio propio o de terceros	
4. Aprovecharse o hacer ocultación de bienes provenientes actos de	

Proyecto de Fortalecimiento Institucional  
de la Oficina Anticorrupción  
del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos

corrupción	
------------	--

14. Señale un motivo que facilita la corrupción en la provincia de Corrientes:  
.....

Fichas

FICHA N° 1

Corresponde a pregunta N° 4

1. Educación	5. Desempleo	9. Bajos Salarios	
2. Salud	6. Corrupción	10. Pobreza	
3. Seguridad	7. Vivienda	11. Desnutrición	
4. Jubilaciones	8. Alcoholismo y Drogadicción	12. Cultura	

**Mostrar ficha N° 2. Corresponde N°8**

1. Poder Ejecutivo	8. IPS	15. Policía	
2. Poder Judicial	9. Municipios	16. INVICO	
3. DPEC	10. IOSCOR	17. Cámara de Senadores	
4. Ministerios	11. Licitaciones Públicas	18. Contratación de Personal	
5. Instituto Provincial del Tabaco	12. Banco de Corrientes S.A.	19. Ente Regulador de Obras Sanitarias	
6. Vialidad Provincial	13. Cámara de Diputados	20. Lotería Correntina	

Proyecto de Fortalecimiento Institucional  
de la Oficina Anticorrupción  
del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos

7. Instituto Correntino del Agua y del Ambiente		14. Empresarios		21. Periodista	
---	--	-----------------	--	----------------	--

FICHA N° 3. CORRESPONDE A PREGUNTA N° 9

1. Relaciones familiares y amistosas con los posibles implicados
2. Temor
3. Falta de credibilidad en el sistema
4. Falta de hábito en prácticas ciudadanas
5. Ausencia y/o mal funcionamiento de instancias u organismos de control de la corrupción
6. arraigada cultura de no percibir a la corrupción como mala o disvaliosa

FICHA N° 4 CORRESPONDE A PREGUNTA N° 10

1. Dictado de Leyes de ética pública y mecanismos de cumplimientos
2. Manual de misiones y funciones con pautas, y compromisos de cumplimiento así como sanciones.
3. Declaraciones juradas de Funcionarios y libre acceso a las mismas.
4. Concursos objetivos para el ingreso y ascenso en la administración pública
5. Mecanismos de publicidad y transparencia en las licitaciones públicas
6. Sistemas adecuados de recaudación y control de ingresos del Estado
7. Leyes que eliminen beneficios tributarios a quienes comentan actos de corrupción
8. Mecanismos de protección a denunciantes
9. Creación de oficina Anticorrupción
10. Regulación de la contabilidad empresarial
11. Participación y control ciudadano
12. Mejora de las remuneraciones a los funcionarios

Proyecto de Fortalecimiento Institucional  
de la Oficina Anticorrupción  
del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos