

UNIVERSIDAD NACIONAL DEL LITORAL
Facultad de Ciencias Económicas

IDP ENTRE RIOS

Convenio Oficina Nacional Anticorrupción – Universidad Nacional del Litoral

Informe Final

Versión Definitiva

Dirección: Cont. OSCAR ALBERTO COSTA

Santa Fe, 28 de Febrero de 2006

Equipo de trabajo

Dirección

Cont. Oscar Alberto COSTA

Investigadores Senior

Arq.Mag. Carlos BORRA
Cont. Mag. José Carlos FARIAS
Dr. Mag. Esteban GAGGIAMO
Cont. Mag. German HUBER
Dra. Mag. Gertrudis POCIVI

Investigadores Junior

Lic. Francisco BORRA
Lic. Andrés KATZ
Lic. Carlos SMITH
Analista en Informática Fernanda RE

Pasantes Universitarios

María Laura DAPELLO
Agustin COSTA
Evelyn LARGEAUD
Cristian MAURINO
Ignacio SPONTON
Alberto GAVAZZA
Jessica VISCONTI
Diego SORIANO
Noelia BARETTA

INFORME DIAGNOSTICO PROVINCIAL –IDP
 PROVINCIA DE ENTRE RIOS
 TRANSPARENCIA, ETICA PUBLICA Y ANTICORRUPCIÓN

ESTRUCTURA Y CONTENIDOS DEL INFORME

1. <u>INTRODUCCIÓN</u>	13
• 1.1. <u>Presentación del equipo de trabajo, metodología y acceso a la información</u>	13
• 1.2. <u>Algunas reflexiones acerca del contexto sociopolítico</u>	14
a. <i>Contexto Internacional: Globalización</i>	15
b. <i>El Estado Nacional Argentino y sus reformas</i>	16
i. <i>Primera etapa de reformas</i>	16
ii. <i>Segunda etapa de reformas</i>	19
c. <i>Partidos políticos, medios masivos de comunicación y sociedad civil en el nuevo contexto</i>	19
• 1.3. <u>Alcances del Diagnóstico</u>	22
• 1.4. <u>El modelo de “cuerpo sano”</u>	23
• 1.5. <u>Organización del documento</u>	23
• 1.6 <u>Algunas consideraciones metodológicas sobre la selección de áreas vinculadas a las adquisiciones de bienes</u>	26
2. <u>MARCO TEORICO</u>	28
• 2.1. <u>Algunos concepto, términos y giros usuales en materia de transparencia, ética pública y anticorrupción</u>	28
a. <i>Corrupción</i>	28
b. <i>Tipos de soborno</i>	29
c. <i>Elementos que contribuyen al desarrollo de la corrupción</i>	30
d. <i>Entorno de integridad en la vida pública</i>	30
e. <i>Algunos interrogantes que servirían de guía para la investigación</i>	31
• 2.2. <u>Etica pública, sociedad civil y conflicto de intereses</u>	31
a. <i>El concepto básico de responsabilidad de los funcionarios públicos. Accountability</i>	31
b. <i>Algunas causas del fracaso de las agencias en el combate a la corrupción</i>	34
c. <i>Valores y principios básicos que deben regir en la Administración pública</i>	35
d. <i>La sociedad civil</i>	36

e.	<i>Revisión judicial de las acciones oficiales.....</i>	36
f.	<i>Ética del servicio público, monitoreo de bienes y prueba integridad.....</i>	37
g.	<i>Estándares de conducta ética para funcionarios y empleados públicos.....</i>	39
h.	<i>Monitoreo de bienes, ingresos y pasivos.....</i>	39
i.	<i>Conflicto de intereses y nepotismo.....</i>	40
j.	<i>Nepotismo. Qué es?.....</i>	40
k.	<i>El conflicto de interés cuando se deja de pertenecer al sector público</i>	41
l.	<i>Algunos interrogantes para guiar la investigación en conflicto de intereses.....</i>	42
•	2.3. <u>Las adquisiciones gubernamentales: el ámbito en donde el sector público y el privado hacen negocios</u>.....	42
a.	<i>Proceso de adquisiciones. Cuando el comprador es el que corrompe.....</i>	43
b.	<i>Proceso de adquisiciones. Cuando el oferente es el que corrompe</i>	44
c.	<i>Excepciones a la licitación, la utilización de la compra directa</i>	44
d.	<i>Algunos artilugios para limitar la competencia.....</i>	44
e.	<i>Otras formas de corrupción: la aceptación de obsequios.....</i>	45
f.	<i>¿Qué es lo que se puede hacer para combatir la corrupción en compras y contrataciones gubernamentales?.....</i>	46
g.	<i>La apertura de las propuestas.....</i>	46
h.	<i>La evaluación.....</i>	46
i.	<i>Algunos interrogantes para guiar la investigación de las adquisiciones gubernamentales.....</i>	47
j.	<i>El marco teórico aplicable a los procesos de contrataciones públicas.....</i>	47
k.	<i>Los sistemas de incorporación de bienes, obras y servicios al patrimonio del Estado</i>	49
l.	<i>Teoría aplicable en los procesos contractuales para la compra de bs. y ss. y obras públicas.....</i>	52
i.	<i>Figura jurídica del contrato administrativo.....</i>	52
ii.	<i>Prerrogativas contractuales de la Administración y cláusulas exorbitantes del derecho común.....</i>	54
iii.	<i>El contrato administrativo como técnica de colaboración...</i>	55
iv.	<i>Principios del procedimiento licitatorio.....</i>	56
v.	<i>La lentitud y complejidad atribuible al procedimiento de licitación pública.....</i>	59
m.	<i>La transparencia en las normas de los org. internacionales</i>	60
•	2.4. <u>El Control</u>.....	62
a.	<i>Algunas recomendaciones sobre las instituciones de control.....</i>	62
b.	<i>Algunos interrogantes para guiar la investigación sobre las oficinas de control.....</i>	63

<i>c. Marco conceptual sobre control.....</i>	63
<i>i. Introducción. La función de los entes fiscalizadores.....</i>	63
<i>ii. El control establecido por las normas prof. Actuales.....</i>	65
1. Las pautas INTOSAI.....	65
2.Las normas int. de auditoría(NIA) de la IFAC...	67
<i>d. Estudio de los sistemas contables y de control interno.....</i>	68
<i>i. Objetivos del subsistema de control interno.....</i>	70
<i>ii. El entorno de control.....</i>	71
<i>e. La concepción modélica del control de la ley nac 24.156.....</i>	72
<i>f. La adm.financiera y su vinculación con el diagnóstico.....</i>	73

3. DIAGNOSTICO..... 75

<u>3.1. Sector Público Provincial : disposiciones constitucionales; estructura organizativa interna; estructura y distribución presupuestaria; programas de capacitación de funcionarios públicos.....</u>	75
<i>a. Marco constitucional provincial.....</i>	75
<i>b. Estructura y distribución presupuestaria.....</i>	79
<i>c. La administración descentralizada.....</i>	82
<i>i. Instituto de Ayuda Fin. a la acción social . IAFAS.....</i>	82
<i>ii. Inst. de Obra Social de la Pcia. de Entre Ríos. IOSPER.</i>	82
<i>iii. Caja de Jub. y Pensiones de la Proincia.....</i>	83
<i>iv. Dirección Provincial de Vialidad.....</i>	83
<i>v. Instituto Autárquico de Plan. y Vivienda. IAPV.....</i>	84
<i>vi. Consejo General de Educación.....</i>	84
<i>vii. Universidad Autónoma de Entre Ríos. UADER.....</i>	85
<i>viii. Ente provincial Regulador de la Energía. EPRE.....</i>	85
<i>ix. Consejo Provincial del Menor.....</i>	86
<i>x. Comisión Adm. Fondo Especial de Salto Grande.....</i>	87
<i>d. El Régimen de Empleo Público.....</i>	88
<i>e. La Estructura Orgánica Provincial.....</i>	94
<i>f. La planta de cargos presupuestarios.....</i>	96
<i>g. Programas de Capacitación para funcionarios públicos.....</i>	98
<i>h. Conclusiones del capítulo.....</i>	99

<u>3.2 . Organismos competentes en el control, auditoría y/o fiscalización de los actos de gobierno y/o lucha contra la corrupción: descripción de la estructura de los organismos de control; competencia de cada organismo; interacción formal e informal con otros organismos de control y con otras agencias estatales; canales de denuncia y seguimiento de hechos de corrupción; performance de organismos de control.....</u>	101
---	------------

<i>a. El sistema de control interno.....</i>	<i>101</i>
<i>i. Descripción de la estructura.....</i>	<i>101</i>
<i>ii. Competencia.....</i>	<i>102</i>
<i>iii. Datos sobre la performance.....</i>	<i>103</i>
1. <i>Actos administrativos: control preventivo.....</i>	<i>103</i>
2. <i>Sistema de bienes del Estado.....</i>	<i>105</i>
<i>iv. Comentarios sobre marco normativo en contr interno.</i>	<i>105</i>
<i>b. El sistema de control externo.....</i>	<i>108</i>
<i>i. Tribunal de Cuentas: Análisis estructural y funcional.....</i>	<i>108</i>
<i>ii. Competencia del Tribunal de Cuentas.....</i>	<i>110</i>
<i>iii. Datos sobre la performance del Tribunal de Cuentas.....</i>	<i>113</i>
<i>iv. Observaciones acerca de las rendiciones de fondos.....</i>	<i>116</i>
1. <i>Revisiones de cuentas.....</i>	<i>116</i>
2. <i>Aprobaciones de las Rendiciones de Cuentas.....</i>	<i>117</i>
<i>v. Análisis de funciones de control en entidades de la prov.....</i>	<i>118</i>
<i>b. Interacción formal e informal con otros organismos de control y con otras agencias estatales.....</i>	<i>118</i>
<i>d. La Oficina Anticorrupción Provincial</i>	<i>119</i>
<i>i. La oficina Anticorrupción y Ética Pública: estructura, ámbito de aplicación y competencias. Marco jurídico.....</i>	<i>120</i>
<i>ii. Fiscalía de Estado: marco jurídico: creación, atribuciones y responsabilidades.....</i>	<i>125</i>
<i>iii. El antecedente de la F.I.A.....</i>	<i>126</i>
<i>iv. Procedimiento y performance de la OAEP.....</i>	<i>127</i>
<i>e. Canales de denuncia y seguimiento de hechos de corrupción.....</i>	<i>131</i>
<i>f. Conclusiones del Capítulo.....</i>	<i>132</i>
<i>i. En materia de control interno y externo.....</i>	<i>132</i>
<i>ii. En materia de la Oficina Anticorrupción.....</i>	<i>135</i>

3.3. Panorama político: distribución de bancas en la Legislatura provincial; proyectos existentes presentados y resultados..... *138*

<i>a. Mapa político: distribución de bancas en la Legislatura.....</i>	<i>138</i>
<i>b. Proyectos de ley presentados en la Legislatura:.....</i>	<i>140</i>
<i>i. Proyecto de Código de Ética anticipado en la ley 9539..</i>	<i>140</i>
<i>ii. Proyecto de ley de Carrera administrativa.....</i>	<i>141</i>
<i>iii. Régimen jurídico del empleado público.....</i>	<i>142</i>
<i>iv. Proyecto de ley para la publicidad de la gestión de los intereses del Poder Ejecutivo provincial.....</i>	<i>142</i>
<i>v. Ley Provincial de transparencia y acceso a la información pública gubernamental</i>	<i>143</i>
<i>c. Posibilidad de reformar la Constitución.....</i>	<i>146</i>
<i>d. Realización de consulta popular para ref. la Constitución.....</i>	<i>148</i>
<i>e. Modificación del Reglamento de la H.Cámara de Senadores ..</i>	<i>151</i>
<i>f. Conclusiones del capítulo.....</i>	<i>152</i>

<u>3.4. Transparencia, prevención y mecanismos de control de corrupción: acceso a la información; página web del Gobierno; declaraciones juradas; ética pública; conflicto de intereses; incompatibilidades; obsequios; código de conducta.....</u>	153
<i>a. Necesarias precisiones previas.....</i>	<i>153</i>
<i>b. Marco jurídico.....</i>	<i>153</i>
<i>c. Normas y políticas de transparencia</i>	<i>158</i>
<i>i. Derecho de acceso a la información pública.....</i>	<i>159</i>
<i>ii. Participación ciudadana.....</i>	<i>161</i>
<i>iii. El sistema de declaraciones juradas.....</i>	<i>163</i>
<i>iv. Incompatibilidades y conflicto de intereses.</i>	
<i>Régimen de obsequios a funcionarios públicos.....</i>	<i>166</i>
<i>d. Código de conducta</i>	<i>167</i>
<i>e. Análisis de la página WEB del Gobierno.....</i>	<i>167</i>
<i>f. Conclusiones del Capítulo.....</i>	<i>168</i>
<u>3.5. Organizaciones no Gubernamentales y otras entidades de la sociedad civil: trayectoria de las principales ONGs; referentes e integrantes; rol en casos específicos.....</u>	171
<i>a. Principales ONGs, trayectoria, referentes, integrantes y roles</i>	<i>171</i>
1. <i>Asociación Mutual Argentina.....</i>	<i>171</i>
2. <i>Biblioteca popular de Paraná</i>	<i>171</i>
3. <i>Consejo Empresario de Entre Ríos (CEER).....</i>	<i>173</i>
4. <i>Inst. de Estudios Mun. y Legislativos (IEMLER)...</i>	<i>174</i>
5. <i>Asoc. Paranaense de Integ. de la Mujer (APIM).</i>	<i>175</i>
6. <i>Asociación civil Manos Solidarias.....</i>	<i>176</i>
7. <i>Asoc. protección y asistencia a condenados (APAC) .</i>	<i>177</i>
8. <i>Centro de Est. e Invest. de la Mujer (CEIM)</i>	<i>178</i>
9. <i>Emaùs Paraná.....</i>	<i>178</i>
10. <i>Espacios de Gualaguay.....</i>	<i>178</i>
11. <i>Memoria Activa Paraná.....</i>	<i>178</i>
12. <i>Foro Ecologista de Paraná.....</i>	<i>178</i>
13. <i>Asociación Conciencia.....</i>	<i>179</i>
<i>b. Conclusiones del capítulo.....</i>	<i>179</i>
<u>3.6. Medios de comunicación relevantes: grupos de medios existentes en la provincia; medios “independientes”; posicionamiento partidario; tratamiento dado a los casos de corrupción.....</u>	181
<i>a. La comunicación institucional.....</i>	<i>181</i>
<i>b. Medios gráficos y portales de internet. Circulación y tirada.</i>	<i>186</i>
<i>c. Medios masivos de comunicación en la Provincia</i>	<i>190</i>
<i>i. Medios gráficos.....</i>	<i>190</i>

ii. Medios radiales.....	191
iii. Medios televisivos. Canales de aire.....	191
iv. Medios televisivos. Cable.....	192
d. La publicidad oficial.....	192
e. Conclusiones del capítulo.....	194
3.7. <u>Oferta en universidades locales, grado y postgrado, que incluya en sus curriculas temáticas sobre transparencia y lucha contra la corrupción</u>	210
a. <i>Oferta de postgrado en Administración Pública. Facultad de Ciencias Económicas. UNL</i>	211
b. <i>Oferta de carrera de grado de la Facultad de Ciencia de la Gestión de la Universidad Autónoma de E..R</i>	213
c. <i>Oferta Académica Curso de Esp. en Transparencia, Ética Pública y Anticorrupción. Convenio UNL –TOP</i>	216
d. <i>Cantidad promedio de asistentes</i>	217
e. <i>Conclusiones del capítulo</i>	217
3. 8.. <u>Régimen de contrataciones públicas. Características, fortalezas y debilidades. Construcción de obras públicas</u>	218
3.8.1. <i>Legislación Aplicable en materia de Bienes y Servicios</i>	218
3.8.1.a. <i>Análisis descriptivo de la Normativa de Compras.</i>	219
3.8.1.a.1. <i>Ley Provincial 5140 (T.O. según Decreto N° 404/95 MEOSP– B.O. 21/2/96) Ley de Administración Financiera de Bienes y Contrataciones. Art. 26° a 33</i>	219
3.8.1.a.2. <i>Decreto N° 795/96 M.E.O.S.P. y sus modificaciones. Reglamento de las Contrataciones del Estado (Art. 26° a 33° de la Ley de Administración Financiera, de los Bienes y las Contrataciones) Ley 5140</i>	221
3.8.1.a.3. <i>Contrataciones de Bienes y Servicios por la que se otorga preferencia a las empresas radicadas en territorio de la Provincia de Entre Ríos.</i>	239
3.8.1.b. <i>Consideraciones sobre la Normativa existente</i>	241
3.8.1.c. <i>Mapa de responsables autorizados a comprar</i>	242
3.8.1.d. <i>Resultados de relevamiento de gestiones de compras</i>	244
3.8.1.d i. <i>Dirección General de Compras y Suministros</i>	245
3.8.1.d.ii. <i>Inst. Aut. de Plan. y Vivienda de Entre Ríos</i>	251
3.8.1.d.iii <i>Dir. Prov. de Vialidad. Compra de combustibles</i>	253
3.8.1.d.iv. <i>Inst. de Obra Social de la Prov. de E.R. (IOSPER)</i>	255
3.8.1.d.v.. <i>Hospital San Roque</i>	259
3.8.1.d.vi. <i>Hospital San Martín</i>	260
3.8.1.e. <i>Conclusiones sobre cómo se compran bienes</i>	262
3.8.2. <i>La Licitación, Contratación y Ejecución de Obras Públicas</i>	263
3.8.2. i. <i>Legislación Aplicable</i>	263

3.8.2.i. 1. <i>Análisis descriptivo de la Normativa aplicable...</i>	264
3.8.2.i.1.1. <i>Ley de Obras Públicas de la Prov. de Entre Ríos(N° 6351/79)y su Decreto Reglamentario</i>	264
3.8.2.i.1.2. <i>Acerca del “Programa Integral para la Recons. de la escuela Entrerriana” (Ley 9541)</i>	282
3.8.2.ii. <i>Consideraciones sobre la Normativa analizada....</i>	283
3.8.2.ii. 1. <i>Ley de Obras Públicas y su Decreto Reglamentario</i>	283
3.8.2.ii. 2. <i>“Programa Integral Reconstrucción de la Escuela Entrerriana”.....</i>	285
3.8.2.iii. <i>Quiénes tienen autorización para contratar obras...</i>	285
3.8.2.iv. <i>Resultados de relevamiento de gestiones</i>	287
3.8.2.iv.1. <i>Dirección Provincial de Vialidad.....</i>	287
3.8.2.iv.2 . <i>Dir Prov. de Arquitectura y Const.....</i>	291
3.8.2.iv.3. <i>Dirección Provincial de Hidráulica. (DH)</i>	294
3.8.2.iv.4. <i>Ins. Aut. de Plan. y Vivienda de Entre Ríos.</i>	294
3.8.3. Conclusiones generales en materia de Compras y Contrataciones de Bienes y Servicios y acerca de cómo se licitan, contratan y ejecutan obras públicas.....	296
<u>3.9. Algunas observaciones acerca del Poder Judicial</u>	299
1. <i>Constitución Provincial y normativa vigente.....</i>	299
2. <i>Observaciones acerca de la estructura del Poder Judicial</i>	304
2.1. <i>Estructura y organización.....</i>	304
2.2. <i>Controles internos y normas de transparencia.....</i>	309
2.3. <i>Desempeño de los Tribunales de justicia</i>	312
3. <i>Conclusiones acerca del poder judicial.....</i>	320

<u>4. RESUMEN DE LAS CONCLUSIONES FINALES.....</u>	325
4.1 Acerca del Sector Público Provincial	325
4.2 Acerca de los Organismos competentes en el control	327
4.2.1 <i>En materia de control interno y externo</i>	327
4.2.2 <i>En materia de la oficina anticorrupción provincial</i>	329
4.3 Acerca del Panorama Político.....	331
4.4. Acerca de las normas prov. en materia de transparencia	331
4.5. Acerca de las Organizaciones no Gubernamentales	333
4.6 Acerca de los medios de comunicación	335
4.7 Acerca de la oferta en Universidades locales	335
4.8 Acerca de las compras y contrataciones y ejecución de Obras públicas.....	336
4.8 a. <i>Conclusiones generales</i>	336
4.8 b. <i>Conclusiones particulares</i>	338
4.9. Acerca del Poder Judicial	341

ANEXOS

<i>Anexo 3.1.a Constitución de la Provincia de Entre Ríos</i>	4
<i>Anexo 3.1.a.01 Ley N° 9551 Ley Org. de Ministerios</i>	29
<i>Anexo 3.1.b. Estructura Orgánica Ministerial del Gob.de la Prov.Entre Ríos</i>	37
<i>Anexo 3.1.d. Estatuto del Empleado Público</i>	53
<i>Anexo 3.1.d.01 Decreto N° 147/1995 Régimen de Concursos</i>	59
<i>Anexo 3.1.e. Autoridades provinciales. Estructura Orgánica.</i>	63
<i>Anexo 3.1.f. Evolución cargos de planta permanente 1992 – 2005 Prov. de Entre Ríos</i>	91
<i>Anexo 3.2. a Entrevista al Responsable del Control Interno</i>	94
<i>Anexo 3.2.a.i. Normativa Aplicable en materia de Control</i>	98
<i>Anexo 3.2.a.iii.1. Entrevista Contaduría General de la Provincia</i>	101
<i>Anexo 3.2.a.iv. Misión de la Contaduría General</i>	106
<i>Anexo 3.2.b.01 Entrevista y requerimientos al Tribunal de Cuentas</i>	109
<i>Anexo 3.2.b.02 Requerimientos específicos adicionales al Trib. de Cuentas</i>	113
<i>Anexo 3.2.b.03 Requerimientos específicos adicionales al Trib. de Cuentas</i>	117
<i>Anexo 3.2.b.04 Pautas de la Organización Intern. Entidades Fisc. Superiores (INTOSAI)</i>	119
<i>Anexo 3.2.b.05. Estado de Presentación y Aprobación de Rendiciones</i>	139
<i>Anexo 3.2.b.06. Observaciones efectuados por el Trib. de Cuentas a los Hospitales Públicos</i>	142
<i>Anexo 3.2.b.i. Marco Normativo del Tribunal de Cuentas</i>	130
<i>Anexo 3.2.b.iii. Entrevistas a Funcionarios del Tribunal de Cuentas</i>	135
<i>Anexo 3.2.e. Requerim. de inform. a la Of.Anticorrupción - Ley N° 25.188</i>	147
<i>Anexo 3.2.e.i.01 . Decreto N° 150/03 OAFP</i>	163
<i>Anexo 3.2.e.i.02 Decreto 3544/04</i>	165
<i>Anexo 3.2.e.i.03 Ley N° 9539 Disolución de la Fiscalía de Investigaciones Administrativa</i>	170
<i>Anexo 3.2.e.i.04 Ley N° 9245 Creación de las Fiscalía de Investigaciones Administrativas</i>	172
<i>Anexo 3.2.e.ii. Ley N° 7.296 Fiscalia de Estado</i>	176
<i>Anexo 3.2.e.iv Denuncias tramitadas por la OAFP - Denuncias realizadas por la ex F.I.A.</i>	183
<i>Anexo 3.2.e.vi. Convenio entre Fiscalía de Estado y el H. Trib.de Ctas. Provincia Entre Ríos</i>	209
<i>Anexo 3.4.c.i Acceso de la Inf.pública Decreto N° 1169/05</i>	211
<i>Anexo 3.4.c.ii Elaboración participativa de normas Decreto N° 109/05</i>	216
<i>Anexo 3.4.c.iii. Ley N° 3886 - Decreto Reglam. Reg. de Dec. Juradas</i>	221
<i>Anexo 3.4.c.iv Régimen de Incompatibilidades Ley N° 7413</i>	226
<i>Anexo 3.4.c.iv.01 Decreto N° 5231 Reglamentado de Ley N° 7413</i>	228
<i>Anexo 3.6.c. Entrevista a Informantes Calificados. Director “El Diario”</i>	231
<i>Anexo 3.6.c.i Algunos comentarios acerca de información en medios</i>	235
<i>Anexo 3.6.f. Información de medios de comunicación como “disparadores”</i>	244
<i>Anexo 3.8.1.a.1. Ley Prov.5140 (. Art. 26° a 33)</i>	248
<i>Anexo 3.8.1.a.2. Ley 5140. Decreto N° 795/96</i>	252

<i>Anexo 3.8.1.a.3. Ley 9353 B.O. 31/08/01. Contrataciones y Bienes y Servicios.</i>	283
<i>Anexo 3.8.1.d.1. Requerimientos para la elaboración de un informe de Diagnóstico Provincial</i>	286
<i>Anexo 3.8.1.d.2. Entrevista a Informantes Calificados. Modelo de Cuestionario</i>	294
<i>Anexo 3.8.1.d.3 Respuesta de informante calificado. Unidad Central de Contrataciones</i>	298
<i>Anexo 3.8.1.d.4. Unidad Central de Contrataciones</i>	303
<i>Anexo 3.8.1.d.iii IOSPER Comparación de Precios de Drogas Oncológicas</i>	323
<i>Anexo 3.8.1.d.iv IOSPER – Cuadro analítico compra prótesis</i>	325
<i>Anexo 3.8.1.d.v HOSPITAL SAN ROQUE –Cuestionario de relevamiento</i>	326
<i>Anexo 3.8.1.d.vi HOSPITAL SAN MARTIN –Cuestionario de relevamiento área farmacia</i>	327
<i>Anexo 3.8.2.01 Entrevista a informantes calificados. Unidad Central de Contrataciones</i>	328
<i>Anexo 3.8.2.02 Compras de Bienes. Policía de la Provincia de Entre Ríos.</i>	333
<i>Anexo 3.8.2.03 Compras de Bienes. Policía de la Provincia de Entre Ríos. Área Finanzas</i>	336
<i>Anexo 3.8.2.04 Obras Públicas encaradas por la Policía de Entre Ríos</i>	338
<i>Anexo 3.8.2.05 Entrevista a informantes calificados.. Secretaria de Obras Públicas</i>	340
<i>Anexo 3.8.2.06 Entrevistas a interlocutores calificados. Secretario de Obras Públicas</i>	350
<i>Anexo 3.8.2.07. Entrevista Responsable Unidad Central de Contrataciones</i>	354
<i>Anexo 3.8.2.i.1.1. Decreto N° 958 SO y SP</i>	358
<i>Anexo 3.8.2.i.1.2. Programa Integral de Reconstrucción de Escuelas Entrerrianas</i>	374
<i>Anexo 3.9.2.1. Organización del Poder Judicial de Entre Ríos</i>	378

1. INTRODUCCIÓN

- **1.1. Presentación del equipo de trabajo, metodología y acceso a la información**

Para el diseño y realización del Diagnóstico sobre Transparencia, Ética Pública y Anticorrupción, encargado a partir del Convenio Celebrado entre la Oficina Anticorrupción del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación y la Universidad Nacional del Litoral, desde el Magíster en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas y bajo la dirección de su Coordinador Académico, Cont. Oscar Alberto COSTA se constituyó un equipo de docentes e investigadores “ad hoc”. El mismo quedó conformado por un grupo “senior”, otro “junior” y por alumnos avanzados de las ciencias económicas y ciencias políticas, como pasantes. El primero lo integran el Arquitecto y Magister en Administración Pública Carlos BORRA; el Contador y Magister en Administración Pública Jose Carlos FARIAS; la Abogada y Magister en Administración Pública Gertrudis POCOVI; el Contador y Magister en Contabilidad Internacional German HUBER y el Abogado y Magister Esteban GAGGIAMO. El segundo se integra por los Licenciados en Ciencias Políticas Andres KATZ y Francisco BORRA y el Licenciado en Economía Carlos SMITH. El tercer grupo quedó integrado por analistas de sistemas y estudiantes avanzados de las carreras de Contador Público y Licenciatura en Administración de la Facultad de Ciencias Económicas, de la carrera de Abogacía de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales y de la Licenciatura en Ciencias Políticas, pertenecientes a la Universidad Nacional del Litoral y de la Universidad Católica de Santa Fe.

El equipo de trabajo quedó conformado, inicialmente, en subgrupos en función de la especialización primigenia de sus integrantes. Así surgieron “prima facie” las siguientes áreas: a) adquisiciones de bienes, contrataciones de servicios y realización de obras públicas; b) administración financiera y gestión de recursos; c) control interno y externo financiero, patrimonial y presupuestario de las erogaciones estatales; d) régimen de declaraciones juradas, incompatibilidades, ética pública y conflicto de intereses, e) contexto socio político y medios de comunicación, participación ciudadana y presencia de entidades no gubernamentales. Todas estas áreas se integraron por más de un especialista, de tal forma que fue posible “socializar” conocimientos específicos y receptor por todos y cada uno de los especialistas del marco teórico específico planteado desde la dirección y coordinación.

Los investigadores presentaron el marco de abordaje de cada una de las temáticas planteadas, los instrumentos de “captura” y los requerimientos de información para realizar el análisis sectorial que lleve al diagnóstico institucional requerido. A su

vez se establecieron las áreas, dependencias o reparticiones que debían estar presentes para el relevamiento, los cuestionarios pertinentes y la identificación de interlocutores claves o representativos.

La recepción de la información requerida, en tiempo y forma, condicionará los resultados del diagnóstico y la fecha de presentación del mismo. Se utilizará a la Oficina Anticorrupción local como nexos con las distintas áreas de gobierno.

El currículum vitae resumido de los integrantes “seniors” se incluye en Anexo.

- **1.2. Algunas reflexiones acerca del contexto sociopolítico**

Esbozar el contexto sociopolítico local, nacional e internacional en el que cada sociedad se inserta, es de suma importancia para comprender el “lugar” que dicha sociedad ocupa en el decurso de la historia y a su vez, potencia la idea que no existen formulas teóricas en la lucha contra la corrupción, sino que cada política de prevención o en su defecto las sanciones que acaecen al acto consumado de irregularidad, tendrán mayor efectividad y eficacia si tienen en cuenta un *desarrollo endógeno* por un lado, y si atienden a las prescripciones que tanto la CICC como Transparency International plantean en materia de prevención y tratamiento de la corrupción por otro. Estas dos instancias deben entenderse como complementarias en tanto que la CICC y las recomendaciones de Transparency International deben ser entendidas como los primeros instrumentos internacionales de lucha contra la corrupción, contando con determinados procedimientos, instancias y formas de actuación frente a casos de irregularidad en la función pública; y por otro lado, atender a las características particulares de la sociedad Argentina, esto es: comprender que el fenómeno de la corrupción no es un hecho exclusivo o aislado en la esfera del Estado, sino que es un flagelo que azota a todos los niveles de la sociedad y por tanto la lucha contra la corrupción debe librarse con herramientas que recojan parte de la idiosincrasia e historia de nuestro pueblo.

El análisis se estructura con un primer apartado referido al plano internacional en la última década del siglo XX; un segundo apartado relativo a las transformaciones ejecutadas en el Estado Argentino en ese periodo, y un tercer apartado hace hincapié en la relación que se establece entre los partidos políticos, los medios masivos de comunicación y la sociedad civil.

a.- Contexto Internacional: Globalización.

Las relaciones internacionales de la última década del Siglo XX, se vieron afectadas por fuertes alteraciones como consecuencia de un proceso complejo de cambios, al que se le ha denominado genéricamente el *proceso de globalización*. Las características multidimensionales de este acontecimiento, se vinculan con los cambios de orden tecnológico y económico, que tienen como punto de referencia la crisis del dólar en 1971 y la del petróleo de 1973.

El término “globalización” dice más que el de “internacionalización” o “multinacionalización”, porque no se trata sólo de un acrecentamiento de las relaciones económicas, financieras, comunicacionales, de transporte, políticas y culturales en general entre las naciones, un simple aumento de algo que siempre ha existido; tampoco se trata de que ahora el número de esas naciones abarca a muchas o casi a todas, o que las empresas se han hecho multinacionales. Se trata de un cambio cualitativo que cuestiona el mismo concepto y vivencia de nación como la concibió la modernidad, identificada con el Estado soberano moderno; éste ha entrado en el momento contemporáneo que vivimos, en un proceso de crisis que seguramente implicará cambios profundos en su identidad.

Durante la década del 80’, coincidente con el debilitamiento del bloque socialista y finalmente con su disolución política, bloque ha habia disputado la hegemonía del poder mundial, se verificó el momento de inflexión histórico del modelo económico y social que se había desarrollado desde la posguerra, abriendo paso a la expansión a una nueva modalidad del capitalismo, conocida como el *neoliberalismo*. El acceso al poder en dos países tan significativos como los Estados Unidos de América y Gran Bretaña de gobiernos neoconservadores, representados por R. Reagan y M. Thatcher abrió la posibilidad de poner en práctica las recetas de desmantelamiento del capitalismo de bienestar y retornar a un capitalismo centrado en el mercado. El sector financiero internacional, sin una oposición política ideológica de talla volvió a la consigna de minimizar costos y maximizar ingresos, es decir, el corazón mismo del capitalismo.

En cuanto al Sector público, el nuevo rumbo sería reducir substancialmente las estructuras y funciones del Estado, agudizadas por las crisis de carácter fiscal y del balance de pagos. El ajuste estructural en la política neoliberal, o liberal ortodoxa significa sintéticamente:

- 1) estabilización macroeconómica;
- 2) control de política monetaria y fiscal;
- 3) liberalización del mercado de bienes y de capitales, reducción de las barreras y controles externos; y
- 4) privatización de los sectores de empresas estatales.

El *Consenso de Washington* ha sido un documento de gran influencia y singularmente explícito, respecto de la tendencia que se abrió en esta década sobre la redefinición que se persiguió del Estado. Párrafos significativos del mismo son los siguientes:

“El Proceso de globalización, caracterizado por la interdependencia creciente entre los países a nivel mundial, por los cambios en las formas productivas fordistas a posfordistas, y por el predominio del sector financiero, tiene un impacto profundo en los Estados nacionales. En un sentido porque coincide con la crisis del Estado de bienestar, con el debilitamiento de su capacidad de integración social vía distribución, pleno empleo y reducción de su capacidad de regulación de una economía desnacionalizada. Y esto es particularmente evidente en las sociedades en desarrollo como las de América latina porque, por un lado, el endeudamiento y las condicionalidades externas de los organismos internacionales de crédito las impulsa a redefinir de manera drásticas y abrupta los niveles de actuación del sector público, tanto a nivel nacional como subnacional, y a generar el regional. Y por otro, porque este cambio de roles y modalidades de la gestión estatal se produce en un proceso reformista de marcada ruptura con el anterior.”¹

Bajo estos preceptos, sumado a recomendaciones y recetas que el FMI procuró para países en vías de desarrollo, se gobernó la Argentina de la década de 1990. Daniel García Delgado entre otros autores, ha expuesto que las consecuencias más profundas de este proceso es la creciente interdependencia entre los países a nivel mundial y la crisis del Estado – Nación como entidad autónoma y soberana en las relaciones internacionales. Dicho de otra forma, el poder del Estado – Nación y muy especialmente aquellos que se encuentran en vías de desarrollo, progresivamente han visto su autoridad cada vez más debilitada en el proceso de tomar decisiones, impugnada por circunstancias que escapan a su poder.

b- El estado Nacional Argentino y sus reformas.

En esta aproximación descendente, Argentina inevitablemente también debió enfrentar en la década de los 90’ el desafío de definir un nuevo perfil del Estado Nación. En este caso, la reforma del estado de bienestar va a tener dos etapas. La primera está asociada al *Plan de Convertibilidad* y la segunda, posterior a la crisis del “tequila” (1995). Ambas se producen bajo el paradigma del Estado “mínimo” impulsado por el Consenso de Washington, que buscó reducirlo a sus roles tradicionales: seguridad, defensa, educación y justicia.²

i. Primera etapa de reformas.

¹ Citado por GARCÍA DELGADO DANIEL, Op. cit. pág. 15

² WILLIAMSON JOHN, *Democracy and the Washington Consensus*. Citado por García Delgado, pag. 69

La ley 23.928 del 1 de abril de 1991, que estableció a nivel nacional el Plan de Convertibilidad, señala el hito decisivo en el pasaje de un Estado de bienestar o desarrollista, constituido desde la década del '30 y vigente desde entonces, al neoliberal, privatizador o postsocial. Este cambio dejó atrás una forma de Estado que comenzó a configurarse a partir de la crisis mundial de aquellos años y que tomó fuerza en la posguerra: el dominio del Estado social (de bienestar) con distintas etapas y regímenes: nacional – popular, desarrollista y burocrático – autoritario. Este Estado trazó una particular relación social, la cual va a trabarse en crisis a mediados de los 70, asociada a factores de alta inflación, pugna distributiva y crisis del petróleo.

La *Reforma I* se trató de un proceso de cambio que tuvo en cuenta fundamentalmente, la obtención del equilibrio fiscal, la racionalización del aparato administrativo, la reestructuración (eliminación) del Estado empresario y la supresión de las normas regulatorias del Estado. Consecuentemente se orientó a la privatización de los servicios públicos y de las empresas productivas, a la apertura económica y a la desregulación de las actividades industriales, agropecuarias y comerciales; rediseño del sistema tributario e introducción del sistema de previsión basado en la capitalización de los aportes. La nueva definición de la actividad del aparato estatal fue la de una “estructura de segundo piso”, donde abandonaba la ejecución directa de acciones y se concentra en la promoción, planificación y supervisión de políticas públicas.³

La primera parte de la reforma contempló:

- *La implantación del plan de convertibilidad*, que aseguró la paridad peso-dólar por ley del Congreso, generando efectos no solo económicos, sociales y políticos sino culturales.
- *Un programa de privatizaciones*. Que consistió pasar al sector privado los activos de producción de bienes y servicios. En pocos años pasaron a manos privadas la petrolera estatal, gas, agua, teléfonos, ferrocarriles, subterráneos, la aerolínea estatal. Empresa de energía nacionales y provinciales y gran cantidad de bancos provinciales.
- *La descentralización de las políticas sociales*, pasaron a las provincias servicios públicos tales como escuelas primarias, medias y técnicas; hospitales y programas nutricionales y de vivienda.
- *La reforma tributaria*. Se orientó al combate de la evasión, ampliando la base imponible, simplificando el sistema y concentrando el grueso en la recaudación del IVA. Sin embargo la estructura tributaria tendió a basarse substancialmente en la imposición al consumo, perdiendo significación los gravámenes a los ingresos y el patrimonio, creciendo la regresividad impositiva.
- *La reforma administrativa*. Mediante la aprobación del Sistema nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA) con el objetivo de avanzar en la

³ THWAITES REY MABEL *Apuntes sobre el Estado y las Privatizaciones. La vergüenza de haber sido y el dolor de ya no ser*. Citado por García Delgado, pag. 48

profesionalización de los recursos humanos de la administración, pensado en conceptos de concursos, productividad, capacitación, premios y castigos. Es decir se intentó en avanzar en la implementación de sistemas administrativos regidos por pautas, reglas y procedimientos que hicieran un uso eficiente de la tecnología y el recurso humano disponibles.

- *La desregulación*, tuvo diversos aspectos: eliminación de la Junta Nacional de Granos y la de Carnes; se descentralizaron la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca, el Instituto Forestal Nacional, el Mercado de Concentración Pesquera y la Corporación Argentina de Productores de Carnes, entre otros, despejándose una maraña de reglamentos, trámites y subsidios cruzados, que distorsionaban la adecuada formación de precios.

Lo característico de esta transformación fue la rapidez y radicalidad, un cambio que aparece como ruptura de una matriz estadocéntrica y su reemplazo por otra matriz mercadopéntrica. Los resultados positivos de esta reforma son conocidos, fundamentalmente la reducción de la inflación; el balance de pago quedó bajo control, el país recuperó el crédito internacional y logró un crecimiento anual del 6 y 7% en los primeros años. También mejoró la recaudación impositiva, se mejoró el modelo de gestión pública, incorporándose instituciones de controles generadas por la reforma constitucional de 1994, como la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) y la Auditoría General de la Nación (AGN).

“Tal vez el dato más significativo y valioso, fue que en un país de enorme inestabilidad política y económica, se lograra restablecer las reglas del juego, generando previsibilidad interna y externa de carácter monetario, e insertar el crédito en el circuito del consumo, así como aumentar la productividad económica”⁴

Sin embargo, este balance tiene un “debe” o tareas no resueltas. La política de privatización no tuvo en cuenta la preservación de áreas estratégicas para el desarrollo nacional (como por ejemplo la privatización del petróleo o las comunicaciones), así como la desestructuración del aparato productivo industrial por la brusca apertura de los mercados, con la repercusión negativa en el nivel de empleo. Por falta de apoyo y promoción industrial, se fue generando un perfil productivo exportador de *commodities* y bienes primarios de bajo valor agregado.

En otro sentido, y quizás el mas visible y el que nos interesa resaltar fue que la desregulación y privatización de los distintos servicios y empresas estatales se produjo en *procesos muy poco transparentes*; la *corrupción* vino a manifestarse como una modalidad asociada a esos procesos, promovido adicionalmente por los medios de comunicación, lo que generó un ánimo cada vez más adverso y descalificante hacia la clase política. Sobre este punto nos explayaremos en el siguiente apartado ya que la corrupción es una practica que no solo se instaló a nivel estatal sino que se infiltró en el seno mismo de la sociedad civil, y lejos está de ser erradicada de la vida nacional.

⁴ GARCÍA DELGADO DANIEL, op. cit. pag. 54

Lo característico de esta primera reforma del Estado no fue sólo la reducción del tamaño y el nivel de cobertura social, o desaparición de los roles empresario y empleador, sino su drástico debilitamiento a favor de los mercados. Lo equivocado de la misma fue la retirada masiva del Estado en lugar de su reestructuración, la no preocupación de dotarlo de instrumentos capaces de implementar políticas de mediano y largo plazo.

ii. Segunda etapa de reformas.

A mediados de 1996 comienza a cerrarse el primer ciclo reformista con la aparición de dos factores no previstos en los supuestos iniciales del modelo: el creciente déficit fiscal acompañado por una disminución del crecimiento y el desempleo estructural. A su vez, los casos de corrupción en las prácticas reformistas llevadas adelante por el Estado no dejaban de ser noticia.

Las nuevas medidas reformistas si bien tuvo como objetivo principal reducir el déficit fiscal, frente al desafío que implicaba la globalización procuró mejorar la competitividad del país, reducir el costo argentino y el desempleo. Las medidas tendieron a profundizar las reformas estructurales, mantener el tipo de cambio y flexibilizar el mercado de trabajo, que se tradujo en su precarización, con reducción unilateral de los salarios para las empresas, y los beneficios que anteriormente gozaban los trabajadores. También se procuró privatizar lo que faltaba a nivel de activos aún en manos del Estado: aeropuertos, represas, centrales nucleares, banca nacional y provincial, etc. Se propusieron metas para aumentar la agilidad estatal y los mecanismos de auditoría y de participación social.

Estas medidas se fueron tomando en un *humor ciudadano* que iba cambiando su percepción, respecto de la que imperó a comienzo de las reformas de la primera etapa; la pérdida de capacidad de consumo y la creciente desocupación se constituyeron en problemas centrales.

c. Partidos políticos, Medios Masivos de Comunicación y Sociedad Civil en el nuevo contexto.

Hacia finales de la última década, la población comenzó a percibir con mayor certeza el alto costo que el “*modelo*” inaugurado en los 90’ trajo consigo.

Esto a su vez coincidió con la emergencia de dos fenómenos yuxtapuestos: la *mediatización de la política* y la *judicialización de los Medios Masivos de Comunicación*.

Este *acontecimiento*⁵ es producto de una multiplicidad de factores que intentaremos desagregar y analizar.

⁵ Conceptualizaremos el acontecimiento como un *suceso* que introduce, a la vez, un principio de incertidumbre en el decurso de la historia, como un momento fundante, constitutivo de identidades. El

Por un lado observamos que los partidos políticos, *sujeto* clave del orden democrático, han sufrido un disloque que todavía no han podido superar. Para nuestro tema específico de estudio, podríamos sostener que los partidos políticos deberían ocupar un lugar central en la lucha contra la corrupción y bregar por la mayor publicidad de los actos de gobiernos. No obstante vemos como los partidos políticos no poseen ni discurso, ni estrategia, ni formas de acción en relación al tema de la corrupción. Por un lado, no son capaces de ordenar y estructurar sus ideas, poder dar un diagnóstico preciso sobre la realidad en la que está inmersa la sociedad, proponer una identidad y así diferenciarse. Al encontrarse con una sustanciosa diversidad de intereses y opciones que giran en torno a un mismo objeto, no pueden diagramar una propuesta concreta.

La opinión de algunos expertos es algo desalentadora pero real en la medida que “los partidos políticos no ganan elecciones para llevar a cabo sus programas; (sino que) formulan programas para ganar las elecciones y una vez en el gobierno verán día a día lo que pueden hacer”. Ejemplos para esta afirmación sobran en la reciente vida institucional Argentina: por lo general asistimos a estrategias de campaña política en la que se presenta una plataforma política que incluye una serie de medidas que distan de poder ser cumplidas, y al mismo tiempo basan sus discursos en la crítica a quien en ese momento es oficialismo, para luego cometer los mismos errores que tanto habían remarcado. De este modo, desacreditados y excluidos del proceso efectivo de decisión, los partidos pierden su capacidad creadora de identidades colectivas; se diluye “el sujeto” del orden democrático, y se inaugura un hiato en la *estructura* que es ocupado por nuevo actor: los medios masivos de comunicación (MMC).

El papel de los MMC ha girado notablemente en la última década del siglo XX en Argentina, así como también el lugar que la sociedad civil les otorga: de una posición informativa han pasado a detentar una gran cuota de poder ya que la sociedad recurre a ellos como instituciones de denuncias y lugar de muestra de las distintas injusticias que aqueja la sociedad.

Los Medios cada vez más ubicuos de comunicación, son depositarios de las demandas de la sociedad, en tanto que ni los canales institucionales que el gobierno tiene a disposición de ésta, ni los partidos políticos se hacen eco de los problemas de la gente.

Es así que los MMC empiezan a ocupar el lugar de nexo entre el Estado y la Sociedad Civil, en tanto la insuficiencia de los partidos políticos de ser mediadores de esta relación.

Los MMC coinciden con una crisis del espacio público. *Asumen funciones que no les son propias*, generando la agenda de discusión cotidiana.

acontecimiento, en esencia *iconoclasta*, posibilita una mutación en el *signo* de ciertos iconos del sistema social de significación.

El riesgo en el que cae el sistema político esta a la vista: simplificación de algunos temas preponderante (tratamiento parcial, unilateral, des-informativo), a veces en forma extrema, y a la vez surge la politización de otros de menor envergadura. Proporcionan a los nuevos movimientos sociales oportunidades de expresarse y posicionar sus temas en la agenda favoreciendo la emergencia de un espacio público no estatal o no político.

Determinan responsables, culpables, inocentes, les ponen nombres a las cosas. Actúan en las grietas del Sistema Judicial, en tanto que muchas veces gozan de mayor reputación los mismo periodistas que los jueces.

Por otro lado, asistimos en Argentina a un fenómeno cada vez más creciente: la política está tomando cada vez más un aspecto mediático, en el cual la televisión es la principal vía de expresión. Se conforma entonces una política de la imagen, dando como resultado una sobreoferta de información que no hace más que confundir al receptor, impidiéndole interpretar correctamente los mensajes que cruzan los medios. La opinión pública es un pilar fundacional del sistema democrático: constituye la voz de la sociedad civil en los medios masivos de comunicación. No obstante una sociedad mal informada o des-informada constituye la arena más precisa para el ejercicio de prácticas corruptas y fraudulentas en todos los órdenes.

La mediatización de la política es consecuencia tanto de un electorado un poco más abocado a la discusión de la cosa pública, como así también de las nuevas formas que se da al tratamiento a las noticias: *teatralización de la información*, elaboración de la *novedad mediática*, espectacularización de sucesos, mediatización de las protestas, denuncias en directo, debates en vivo de políticos de distintos partidos.

En Argentina, la televisión refleja como ningún otro medio la aceleración del tiempo, por lo que los momentos se hacen cada vez más cortos y son actualizados con mayor velocidad. Se acaban los tiempos para los distintos procesos de aprendizaje y maduración, y la política debe adecuarse a ellos basándose en el presente y sin poder elaborar proyectos a futuro.

La sociedad ya no tiene ideas compartidas, haciéndose más difícil la conformación de un sentido común, haciendo que comprendamos las dificultades de la política para lograr el consenso general.

Además, la fuerte concentración de los multimedias y su articulación con intereses económicos otorga a pocos grupos gran capacidad de construcción de la agenda y de posicionamientos deliberados de la opinión pública. Los medios pueden construir un orden de prioridades e instaurar problemáticas que no siempre responden a los intereses reales de la sociedad. Los medios concentrados aparecen como grupos multimedias que articulan intereses empresariales, conforman negocios múltiples y oligopolizan la comunicación, apareciendo como un nuevo factor de poder.

- **1.3. Alcances del Diagnóstico**

El objeto de este diagnóstico significa en primer lugar relevar la realidad gubernamental provincial para establecer parámetros de funcionamiento de la organización estatal de la provincia de Entre Ríos, en los ejes establecidos como básicos para su conocimiento, es decir, las condiciones de transparencia de la gestión pública, el desempeño ético de sus funcionarios al administrar los recursos sociales y las condiciones que favorecen y/o que impiden comportamientos vinculados a conductas y/o prácticas proclives a la corrupción. Ese relevamiento tendrá características cuanti y cualitativas para llegar a reconocer las fortalezas y debilidades, falencias y carencias que en la materia objeto de estudio, presente, en la actualidad, la organización y funcionamiento estatal en la Provincia de Entre Ríos.

Para realizar este diagnóstico se tratará de relevar en primer lugar, toda la base normativa y legal que regula los principales sistemas administrativos vinculados a los tres ejes de estudio, sus características, grado de actualización y presencia en las organizaciones encargadas de su administración.

Es importante destacar aquellas áreas que no serán estudiadas y por lo tanto no estarán comprendidas en el Diagnóstico. La decisión de su no incorporación tiene varias motivaciones. Las principales están vinculadas al hecho de su lejanía, la complejidad y dimensión (legal, administrativa, de funcionamiento) con la organización estatal centralizada del Gobierno provincial. En el futuro se podrá continuar con los estudios y someter al análisis y diagnóstico aquellos que se considere pertinente. De esa forma, el estudio encarado no relevará al Nuevo Banco de Entre Ríos SA; el financiamiento de los partidos políticos; las municipalidades de la Provincia de Entre Ríos; la Comisión Técnica Mixta (CTM) de Salto Grande; las obras públicas nacionales ejecutadas en territorio provincial; los programas nacionales que se desarrollan en la provincia con recursos del Tesoro Nacional; las ex empresas públicas provinciales que fueron privatizadas; el Poder Judicial, la CODESAL (Corporación para el Desarrollo de Salto Grande).

Para el caso de la Empresa Provincial de la Energía (EPEER), dadas las características de complejidad y de cambios institucionales en la citada empresa, acaecidos en los últimos tiempos, el informe incluirá un análisis jurídico de la misma, quedando para futuras investigaciones un análisis pormenorizado de su estructura organizacional, sistemas de gestión, capacidades y sistemas de adquisiciones.

Para el caso del Poder Legislativo el informe incluirá un mapa político de partidos, bloques y subbloques en la Cámara de Senadores y Cámara de Diputados, como asimismo los proyectos legislativos, con o sin estado parlamentario, que hayan ingresado en la Legislatura.

- **1.4. El modelo de “cuerpo sano”**

Se debe destacar que todo diagnóstico lleva implícito en su desarrollo y formulación una comparación, a veces no explícita, con un modelo de organización pública, en este caso de máxima transparencia, ética y honesta. Tomamos de la medicina y de su práctica la analogía que los médicos establecen con sus pacientes que presentan una dolencia con síntomas, a veces no tan claros, de una enfermedad. ¿Cuál es la actitud de un médico probo y responsable? Solicitar al paciente la realización de una serie de estudios, los ajustados a la sintomatología de cada caso, que le permitan de esa manera “diagnosticar” el problema. Ese diagnóstico, una vez realizados los estudios, surgirá de una comparación que el médico posee del modelo de un cuerpo sano. Es decir que el sabe lo qué significa el estar sano, libre de dolencias e insuficiencias. Y en esa comparación del estado actual del paciente con ese modelo de cuerpo sano, surge el diagnóstico de sus fortalezas y debilidades, y de las características de su dolencia. De la misma manera se procederá en nuestro caso con respecto al Diagnóstico solicitado. Nuestro modelo de “cuerpo sano” no será el correspondiente a una organización pública de países centrales, sino que tomaremos aquellas instituciones, normativas, sistemas y organizaciones que en nuestro país represente el punto más alto como para que sirva de standard a ser alcanzado a nivel provincial. El cuerpo teórico estará apoyado en aquellos institutos y estándares que en materia de transparencia, ética pública y anticorrupción surjan como exigibles a nivel internacional.

Las convenciones internacionales que en la materia estén suscriptas por nuestro país, serán nuestro modelo de cuerpo sano, es decir serán la aspiración de que nuestras instituciones provinciales funcionen apuntando a obtener esos estándares organizacionales, legales y de funcionamiento.

- **1.5. Organización del Documento**

El presente Documento consta de un primer cuerpo, en donde se desarrollan los aspectos principales del Diagnóstico, y un segundo cuerpo de anexos.

El primer cuerpo consta de cuatro capítulos. El primero bajo el rótulo de “**Introducción**” se presenta al equipo de trabajo y se resaltan algunos aspectos acerca de la metodología de acceso a la información, como asimismo el desarrollo de algunas reflexiones acerca del contexto sociopolítico en nuestro país, con algunos comentarios sobre el contexto internacional y la globalización y acerca de la primera y segunda etapas de reformas del estado nacional argentino. Se completa con un breve análisis sobre los partidos políticos y su relación con los medios de comunicación y la relevancia que la sociedad civil viene adquiriendo en su preocupación por la cosa pública. En este mismo capítulo se establecen los alcances del diagnóstico como asimismo el esbozo de un modelo de “cuerpo sano” aplicable a la administración pública desde la perspectiva de la transparencia, la ética pública y la instalación de institutos y procesos anticorrupción.

El segundo capítulo de este primer cuerpo está dedicado íntegramente al “**marco teórico**” aplicable a la problemática investigada. Así se desarrollan algunos conceptos, términos y giros usuales en materia de transparencia, ética pública y anticorrupción, delimitando el uso del vocablo corrupción, la ejemplificación de diferentes tipos de soborno y las formas de corrupción más comunes y de sus elementos contributivos a su desarrollo. De esa forma surgen los denominados entornos de integridad en la vida pública como asimismo el establecimiento de algunos indicadores como para evaluar al Ejecutivo, en estas temáticas.

Siguiendo con el marco teórico, se desarrolla aquel aplicable al control. Así surgen algunas recomendaciones sobre la instituciones públicas de control vigentes y de aquellos indicadores relevantes como para evaluar esas oficinas. En esta parte del capítulo se explicitan las funciones relevantes que los entes fiscalizadores deberían desarrollar, como asimismo la expresión de las normas profesionales, tanto nacionales como internacionales, en materia de auditoría y control, destacándose las pautas INTOSAI y las NIA de la IFAC. En este mismo orden se realiza un breve estudio de la relación entre sistemas contables y control interno y la concepción modélica instrumentada a nivel del Estado nacional, con la sanción de la ley de Administración y Control, como un, en cierto modo, paradigma de modernización de los sistemas administrativos y de control a nivel nacional.

Este capítulo es completado con el análisis de dos componentes básicos. El primero es el referido a la relación entre ética pública, sociedad civil y conflicto de intereses. Así se desarrolla el concepto básico de la responsabilidad de los funcionarios públicos y la posibilidad de la “accountability” o responsabilización social de los actores públicos, enunciando algunas de las principales causas del fracaso de las agencias en el combate contra la corrupción, estableciendo una enunciación de los valores y principios básicos que deben regir en la administración pública, y lo referido al necesario monitoreo de bienes y prueba de integridad con una referencia al conflicto de intereses y nepotismo. El segundo es el vinculado a las adquisiciones gubernamentales, lugar en donde el sector público y el privado pueden hacer “negocios”. Se establece así las posibilidades de corrupción de parte del comprador y de parte del oferente, destacándose un aparte referido a los procesos de contratación directa. Aquí es donde se desarrolla la teoría aplicable en los procesos contractuales para la compra de bienes y servicios y para la realización de obras públicas. Se completa el marco teórico con una consideración acerca de la transparencia en las normas de los organismos internacionales.

El tercer capítulo es el referido al “**Diagnóstico**” propiamente dicho, y está subdividido en ocho partes. La primera de ella se refiere al sector público provincial, en donde se realiza un análisis de las disposiciones constitucionales, la estructura organizativa interna en la Provincia, y los principales aspectos presupuestarios y de formación de funcionarios públicos vigentes. Se destaca la parcela de la administración descentralizada y el régimen de empleo público. Esto permite una visión de conjunto de la administración pública provincial. La segunda parte de este capítulo está referido íntegramente al análisis de diferentes organismos provinciales de control, auditoría y/o fiscalización de los actos de gobierno y/o lucha contra la

corrupción, describiendo su estructura, las competencias propias de cada organismo, la interacción formal e informal con otros organismos de control o con otras agencias estatales, relevando los diferentes canales de denuncia y seguimiento de hechos de corrupción, tratando de establecer la performance de los organismos de control. En esta parte del trabajo se analizan tres organizaciones: la Contaduría General de la provincia, como órgano de control interno; el Tribunal de Cuentas, como responsable del control externo y la Oficina Anticorrupción provincial, dependiente de la Fiscalía de Estado, como órgano competente en las temáticas de la transparencia, la ética pública y la anticorrupción.

La tercera parte de este capítulo está dedicado a exponer en forma suscita el panorama político provincial, a partir del análisis de la distribución de bancas en la legislatura provincial, como una forma de conocer el mapa político en la Provincia . Se completa con una breve síntesis de aquellos proyectos de ley que tuvieron, en alguna oportunidad, estado parlamentario, en la materia que nos ocupa. La cuarta parte del Diagnóstico está referida al análisis del marco jurídico y normativo vigente en materia de transparencia, prevención y mecanismos de control de la corrupción como asimismo el acceso de la ciudadanía a la información pública, complementado con el sistema de declaraciones juradas que actualmente regula las condiciones de conflicto de intereses, incompatibilidades, enriquecimiento ilícito y en general condiciones de ética pública.

La quinta parte está dedicada al capítulo de organizaciones no gubernamentales y otras entidades de la sociedad civil, y en el que se analiza brevemente trayectoria, referentes y principales integrantes, como una forma de reconocer la conformación de este importante sector como actor en las temáticas que nos ocupa. La sexta parte está dedicada al reconocimiento de los medios de comunicación relevantes en la provincia de Entre Ríos, y especificar el tratamiento otorgado a los casos de corrupción de mayor resonancia, como una forma de establecer el mapa de los medios de comunicación y de su línea editorial.

La penúltima parte del Diagnóstico se refiere a la forma en como las universidades y los centros de formación de la región, vienen encarando la problemática de la transparencia, la ética pública y la problemática de la corrupción en el mundo público, en sus planes de estudio o prácticas de investigación aplicada.

La octava y última parte del Diagnóstico se refiere al importante capítulo de las contrataciones públicas, adquisiciones de bienes y servicios y la realización de obras públicas, desde el marco normativo hasta la praxis concreta, como una forma de completar la visión sistémica diagnóstica.

El cuarto capítulo es el de las Conclusiones, en donde desde las conclusiones parciales y delimitadas en cada una de los ocho partes del Diagnóstico, se establece una composición general final global de la situación relativa de la Provincia en materia de transparencia, ética pública y anticorrupción en su comparación con el modelo de cuerpo sano establecido en el marco teórico.

Finalmente el segundo cuerpo del Documento incorpora como anexos la normativa vigente en la Provincia de Entre Ríos, en la materia que nos ocupa, en cada uno de los capítulos abordados en el Diagnóstico, y además algunos relevamientos de casos específicos de procesos de adquisiciones en determinados organismos públicos; estadísticas presupuestarias; formularios de captura de información y resultados obtenidos; antecedentes de los profesionales seniors intervinientes en el trabajo; relevamientos en medios de difusión de casos sospechados de corrupción y, en general, cuadros complementarios de la investigación.

1.6. Algunas consideraciones metodológicas sobre la selección de áreas vinculadas a las adquisiciones de bienes.

La normativa vigente en materia de adquisiciones establece la competencia de la Unidad Central de Contrataciones y las áreas que adquieren independientemente de ella.

Estas pautas son establecidas por el Decreto 795/96. que determinan las capacidades de la Unidad Central de Contratación y las excepciones, representa la primera pauta en la selección de entes públicos, sobre los que se realizó la investigación de la gestión de compra, pues la adquisición de drogas, productos químicos, específicos o instrumental científico y equipamiento técnico con destino a la Secretaría de Salud adquiere mayor relevancia frente a las otras áreas con capacidad propia para adquirir bienes e insumos, como son las vinculadas a seguridad y a educación, dado los importantes recursos asignados a los primeros.

El segundo parámetro aplicado se obtuvo del análisis del cuadro de ejecución presupuestaria. Se puede observar que los entes cuyo objeto de gasto principal tiene como fin brindar a la población servicios de salud, representan aproximadamente el **70 %** del total de las partidas de bienes del presupuesto provincial, lo que a todas luces muestra la casi absoluta relevancia que adquiere en la Provincia de Entre Ríos los montos involucrados en las compras y adquisiciones de medicamentos e insumos médicos vinculado a la totalidad de los bienes e insumos que se adquieren en la Provincia para la prestación de servicios.

En el caso de los entes descentralizados dedicados a la realización de obras y servicios públicos, se seleccionaron aquellos que también adquieren bienes o servicios necesarios para su funcionamiento.

En función de los parámetros indicados, los organismos seleccionados fueron:

- ✓ Unidad Central de Contrataciones (UCC) relevando y analizando las compras efectuadas durante los cinco últimos años.
- ✓ Como Área descentralizada, dedicada a la construcción de obra pública, se seleccionó a la Dirección Provincial de Vialidad, en la compra de combustibles, lubricantes, y otros insumos necesarios para el funcionamiento, que no sean adquiridos dentro de la normativa de la Ley de Obras Públicas. De la

recopilación de información obtenida, se pudo identificar de manera comparativa en la adquisición de combustible en tres de las XVII Zonas en el año 2004.

- ✓ También como Área Descentralizada relacionada con Obras Públicas, se detallan las compras de bienes hechas por el Instituto Autárquico de Planeamiento y Vivienda.
- ✓ Hospitales públicos: se relevó el procedimiento de compras, almacenamiento y administración de insumos de los principales hospitales de la ciudad de Paraná, Hospital San Martín y Hospital San Roque., dado que los mismos cubren el mayor porcentaje de la demanda prestacional de la población, y significando con ello ser los dos hospitales más importante a nivel provincial.
- ✓ Instituto de Obra Social de la Provincia de Entre Ríos (IOSPER): se relevó el procedimiento de compras de medicamentos, prótesis y demás elementos destinados a satisfacer los requerimientos de los afiliados.

Con respecto a IOSPER, se consideró un factor adicional, que fue determinante para estudiar particularmente los procedimientos administrativos, ejecución de gestiones y actividades de control, dado que por Decreto 1788 del 26ABR2005, el Poder Ejecutivo dispuso su intervención. Coadyuvó también en la selección de este ente, el hecho de la presión de los medios de comunicación social y los reclamos de afiliados y opinión pública en general

En los considerandos de tal disposición, se expone que *“los integrantes de la Comisión Fiscalizadora Permanente señalan la existencia de graves irregularidades en el funcionamiento institucional administrativo así como en el desfinanciamiento del ente”*. Se señala también *“que se observa falta de conducción y pasividad en el accionar del Directorio, en lo que respecta a fijar pautas de carácter político y administrativos...”* , *“... se ha detectado atraso en el tratamiento de los expedientes con el consiguiente no dictado de las resoluciones por parte del Directorio, lo que imposibilita la toma de decisiones en tiempo y forma....”*.

Más adelante, se agrega entre estos considerandos que *“...el informe de los Gerentes de Administración y Prestacional... pone de resalto que, desde el punto de vista económico-financiero, la indefinición de los principales convenios impide evaluar la actual situación de la Obra Social y las real magnitud del déficit, sus orígenes...”*. *“...Las graves irregularidades administrativas y técnicas... ameritan... la adopción de una medida inmediata por parte de este Poder Ejecutivo que posibilite paliar la grave situación Institucional ... evitar la ocurrencia de serios perjuicios al erario, con la consiguiente insatisfacción de necesidades asistenciales de los afiliados”*.

Si bien la investigación se extendió solo a los hospitales públicos más importantes de la provincia, San Roque y General San Martín, se consideran también en este informe, las observaciones generales referidas a estos entes emitidas por el Tribunal de Cuentas, y particularmente las relacionadas con las gestiones de compras.

2 . MARCO TEORICO

2.1. Algunos conceptos, términos y giros usuales en materia de transparencia, ética pública y anticorrupción⁶

2.1.a. Corrupción:

Podemos decir que corrupción es el mal uso del poder encomendado para obtener beneficios privados. También puede reconocerse como el incumplimiento del principio de “mantener cierta distancia”, según el cual ninguna relación personal o de parentesco debe estar presente en la toma de decisiones económicas de parte de funcionarios de gobierno. De lo anterior surgirán tanto el “conflicto de intereses” como el “nepotismo”.

Areas vulnerables a la corrupción: la contratación pública, la recaudación de impuestos, los nombramientos gubernamentales, y los modos para llevar a cabo la corrupción incluyen: el amiguismo, las conexiones, los miembros de la familia y parientes; la corrupción política, mediante donaciones a campañas políticas; las comisiones informales sobre los contratos gubernamentales; fraude de todo tipo; los ministros y altos funcionarios “venden” sus poderes discrecionales; los funcionarios toman un porcentaje de los contratos gubernamentales y lo depositan en cuentas bancarias extranjeras.

También aparece cuando los funcionarios reciben demasiada “hospitalidad” de parte de contratistas gubernamentales, y beneficios en especies, para sí o para integrantes de su familia (ej. becas para que los hijos estudien en universidades prestigiosas), o cuando los funcionarios se contratan ellos mismos para llevar a cabo negocios gubernamentales, sea mediante empresas que sirven como fachadas, sea integrando las sociedades como socios o autonombrándose como “consultores”. Asimismo también puede observarse cuando los funcionarios viajan por el país o al extranjero deliberadamente para poder reclamar viáticos que ellos mismos determinan, en niveles no usuales.

Un modo habitual también será cuando los principales partidos políticos cobran grandes rentas, usando la perspectiva del poder, a empresas importantes, nacionales y/o extranjeras, a cambio de contratos gubernamentales futuros, o cuando los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley exigen dinero para su propio beneficio, amenazando por ejemplo con colocar multas de tránsito a menos que se les paguen sobornos.

⁶ TRANSPARENCY INTERNATIONAL – Source Book 2000

Es lamentablemente habitual que algunos funcionarios encargados de la realización de autorizaciones y gestiones administrativas, por ejemplo, licencias de conducir, permisos para puestos en el mercado, controles de pasaporte, etc., insisten en que se pague por los servicios para agilizar el proceso o para evitar retrasos; o que funcionarios que ocupan cargos políticos o superiores en el servicio administrativo les cobran “rentas” a sus subordinados para incluirlos en la nómina bajo su dependencia. A su vez puede ser que altos funcionarios de la seguridad pública que “recaudan” fondos para sí y para sus superiores, de los representantes de actividades delictivas, tales como el juego clandestino, la prostitución, el narcotráfico. Otra forma surge cuando se incorpora a las nóminas de jubilados y pensionados, personas inexistentes, pero que sus apoderados falsos cobran sistemáticamente; o que funcionarios responsables de la inspección de obras públicas son “cooptados” por las empresas, para que se incluyan en los certificados de obras mensuales montos aún no ejecutados y de esa manera adelantar fondos financieros a las mismas, o no apliquen todo el rigor frente a incumplimientos respecto de los pliegos o de los tiempos comprometidos, no aplicando ni multas ni sanciones.

2.1.b. Tipos de soborno

Es necesario entender los incentivos que motivan tanto a los sobornadores potenciales como a quienes resultan afectados por la corrupción

Tipo I: pago de sobornos para obtener acceso a un beneficio, o evitar un costo, escaso. Incluyen aquellas decisiones burocráticas discrecionales en la que una ganancia para el sobornador representa una pérdida para otro (Ej. Permisos de importación o exportación, un contrato con el gobierno, una concesión de un servicio público, asignación de tierras fiscales; acceso a fondos de capital escasos bajo control estatal; licencia para operar negocios cuando hay número fijo de licencias, acceso a la vivienda popular; obtención de insumos subsidiados; etc.)

Tipo II: pago de sobornos para recibir un beneficio, o evitar un costo, que no es escaso. Incluyen aquellas decisiones burocráticas discrecionales de eximición de derechos; de evitar controles de precios; otorgamiento de licencia solo a los que se consideren “aptos”; recibir un empleo en la administración pública; obtener la aprobación para un proyecto de construcción; aplicación laxa de las normas de seguridad o ambientales.

Tipo III: pago de sobornos para obtener servicios vinculados con la obtención de un beneficio: Se vincula con el acceso a información privilegiada como son por ejemplo, las especificaciones contenidas en un contrato. Los funcionarios pueden introducir retrasos o imponer requisitos rígidos para las solicitudes.

Tipo IV: pago de sobornos para evitar que otros compartan un beneficio o imponerle un costo a otro: Es el caso en el que el encargado de un negocio ilegal paga a oficinas de gobierno para que ataquen a competidores, o los de un negocio legal para que le nieguen el permiso a un competidor potencial.

2.1.c. Elementos que contribuyen al desarrollo de la corrupción

1. **coerción estatal:** un Estado se define como corrupto cuando la garantía de sumisión a las reglas se obtiene solamente a través de incentivos materiales.
2. **poder:** cuando los funcionarios ocupan una posición de poder y de discrecionalidad frente a grupos privados, administrando la cuestión pública de acuerdo a sus intereses.
3. **burocracia:** la sistemática sustitución de empleados públicos elegidos meritocráticamente por otros escogidos de manera clientelar es un elemento que degenera los principios de burocracias estructuradas.
4. **ley y justicia:** cuando la rigidez y el formalismo de la ley son los característicos del sistema legal, la corrupción es con frecuencia la única vía posible para acceder al sistema de justicia.
5. **regulaciones difusas sobre conflicto de intereses:** cuando las decisiones de los funcionarios se encuentra limitadas por una difusa noción de interés público que se presta para muchas interpretaciones dejando espacios a la corrupción.
6. **una falsa noción de “eficiencia”:** cuando se dice que el soborno representa la operación de las fuerzas del mercado en los programas estatales y que para que el mercado sea eficiente, es necesario tolerar los sobornos. Es falso e inaceptable.
7. **inequidad:** es un factor que contribuye a la corrupción, suministrando en apariencia cierta garantía de acceso a bienes y servicios por parte de la población careciente, a través de la “compra” de esos servicios que el Estado debería proveer.

2.1.d. Entorno de integridad en la vida pública

¿Qué puede esperar la ciudadanía de sus gobernantes?

De acuerdo al Informe Nolan (Reino Unido, 1995) los Estándares en la Vida Pública se basan en siete principios relevantes:

- a) **Desinterés:** quienes ocupan cargos públicos deben tomar decisiones en términos del interés público, no debiendo tomar decisiones con el fin de obtener ganancias para ellos, familiares o amigos.
- b) **Integridad:** quienes ocupan cargos públicos no deben tener obligaciones de ningún tipo hacia individuos u organizaciones externas que podrían llegar a influenciarlos en el desempeño de sus deberes oficiales
- c) **Objetividad:** al hacer nombramientos, otorgar contratos, otorgar premios, etc. Las decisiones deberán estar basadas en el mérito.
- d) **Rendición de cuentas:** los funcionarios públicos son responsables por sus decisiones y acciones ante la sociedad y deben someterse a los escrutinios propios de su cargo
- e) **Apertura:** los funcionarios públicos deben dar razones para explicar sus decisiones y restringir la información sólo cuando sea realmente necesario para el bienestar general.

- f) Honestidad:** los servidores públicos tienen la obligación de declarar todo interés privado que esté relacionado con sus deberes públicos, y de tomar medidas para resolver cualquier conflicto entre ellos, para proteger el bienestar general.
- g) Liderazgo:** quienes ocupen cargos públicos deberán apoyar estos principios mediante el liderazgo y el ejemplo.

2.1.e. Algunos interrogantes que servirían de guía para la investigación

- ¿Se consulta regularmente la sociedad civil cuando se desarrolla una política?
- ¿Existen procedimientos para la vigilancia de los bienes y los estilos de vida, por ejemplo disposiciones para presentar declaraciones? ¿Se verifican o quedan sujetas a una verificación aleatoria? ¿Se ponen a disposición de órganos independientes o del público y los medios?
- ¿Existen reglas claras sobre los conflictos de interés? ¿Se respetan generalmente?
- ¿Existen registros de obsequios y cortesías? ¿Se mantienen actualizados? ¿Tienen el público y los medios acceso a ellos?
- ¿Están obligados los miembros del Ejecutivo a explicar los motivos de sus decisiones?
- ¿Existen reglas claras contra la interferencia política en la administración cotidiana, es decir, reglas formales que exijan la independencia política de los servidores públicos?
- ¿Se utilizan métodos transparentes para la venta de bienes gubernamentales? ¿Se realizan ventas de bienes públicos que pudiera considerarse que favorecen a quienes tienen vínculos estrechos con el partido del gobierno?

2.2. Etica pública, sociedad civil y conflicto de intereses

2.2.a. El concepto básico de responsabilidad de los funcionarios públicos (accountability)

La palabra inglesa “accountability” no tiene una traducción exacta al español, pero se refiere a la actitud o condición que deben observar los servidores públicos, la responsabilidad fiduciaria de cumplir con labores específicas y de rendir cuentas en forma precisa y oportuna.

El término comprende algunos conceptos importantes:

- información precisa y oportuna sobre recursos, tanto sobre cantidad como en la claridad de su exposición.
- responsabilidad por la condición y uso de los recursos, humanos y financieros, en la forma programada.
- cálculo preciso de los costos y preparación de informes oportunos y útiles.

Una de las características distintivas de las democracias representativas liberales y que las distingue de otros tipos de regímenes, es la combinación de un marco institucional de autorización del poder político con otro orientado a asegurar la correspondencia de sus políticas con las preferencias del electorado y la *accountability* de aquellos agentes autorizados. En este sentido, como la democracia representativa implica la existencia de una brecha fundamental entre los representantes políticos y los ciudadanos, el régimen, a manera de salvaguardia, reclama mecanismos institucionales que puedan asegurar (o tiendan a hacerlo) dos cuestiones trascendentales: por un lado, que las políticas de los gobiernos respondan a las preferencias del electorado; y por el otro, que esas políticas sean acciones de gobiernos legales. De esta manera, y teniendo presente estas dos grandes “ocupaciones” de los regímenes democráticos, la cuestión central que aborda el concepto de *accountability* es precisamente el de cómo regular y reducir la brecha entre representantes y representados, preservando siempre la distancia entre autoridades políticas y ciudadanía que caracteriza a las relaciones de representación.

El concepto de “*accountability*” hace referencia a la “...capacidad para asegurar que los funcionarios públicos rindan cuentas por sus conductas, es decir, que estén obligados a justificar y a informar sobre sus decisiones y a que eventualmente puedan ser castigados por ellas, ”⁷. La noción de *accountability* lleva en sí mismo un grado de generalidad y de amplitud en su pretensión de control y en sus consecuencias en tanto frenos o castigos, que se ha visto necesitada de adquirir diferentes formas.

La *accountability* del poder político puede ser *legal* o *política*. Un gobierno será legalmente responsable (*accountable*), si es posible controlar que las acciones gubernamentales no infringen la ley y se ajustan al debido proceso. Para que los mecanismos de *accountability* legal funcionen con eficacia, es necesaria la existencia de un sistema legal con capacidad para imponer la ley y para hacer que los gobernantes la obedezcan.⁸ El concepto de *accountability* política se refiere, en cambio, a la capacidad del electorado para hacer que las políticas gubernamentales respondan o se adecuen a sus preferencias. Un gobierno es políticamente responsable (*accountable*) si los ciudadanos tienen medios para castigar a administraciones irresponsables o a aquellas cuyas políticas no responden a las preferencias del electorado.

Con críticas que estaban ligadas a las ineficacias de las elecciones como mecanismos de *accountability*⁹, Guillermo O’Donnell mediante una metáfora especial,

⁷ PERUZZOTI, Enrique y SMULOVITZ, Catalina; “*Accountability social: la otra cara del control.*”; en “*Controlando la política.*”; Natalio Botana Compilador; Ed. Temas; 2002; Buenos Aires; pág. 25.

⁸ Este es un prerequisite indispensable para la *accountability* legal, y parece haber un acuerdo generalizado entre los analistas políticos latinoamericanos acerca de la ausencia de dicho prerequisite en la mayor parte de la región.

⁹ Sobre todo ligados a tres cuestiones: a) la limitación intrínseca del voto, ya que los votantes tienen un poder muy limitado para juzgar el resultado de las mayorías de las políticas del gobierno; b) por el hecho de que votar es una acción estratégica descentralizada, ya que al no poder coordinarse entre los ciudadanos la orientación de los votos totales, los resultados electorales podrán tener un sentido

ha clasificado los mecanismos de *accountability* en horizontales y verticales. El concepto de *accountability* horizontal se refiere a la operación de un sistema interestatal de controles, mientras que los mecanismos verticales, implican la existencia de controles externos sobre el Estado¹⁰.

Esta clasificación enfatiza la direccionalidad del sistema de control así como el o los terrenos en que se producen los intercambios. En el caso de la *accountability* horizontal, tal como lo entiende la *accountability* legal, los intercambios se producen dentro de una red de agencias estatales interactuantes que se controlan y equilibran mutuamente.¹¹ La *accountability* vertical, en cambio, implica la existencia de un agente de control social externo: principalmente el electorado.

Los debates recientes con respecto a la eficacia de los mecanismos verticales se han centrado en lo que gira entorno de las elecciones. Estos señalan que si bien las elecciones son el único medio para autorizar la representación política, no son la única herramienta vertical para que los políticos se responsabilicen por sus actos. Se entiende, de esta manera, que las elecciones tienen que complementarse con una sociedad civil activa y con medios de comunicación autónomos. Así es que ha aparecido el concepto de *accountability social*, que incorpora otros provenientes de la literatura sobre la sociedad civil y esfera pública en el análisis de la *accountability*. Se entiende con esta concepción que el funcionamiento de asociaciones civiles, ONG, movimientos sociales y medios de comunicación no sólo aporta nuevos recursos en el repertorio clásico de las instituciones electorales y constitucionales para controlar al gobierno, sino que también, en ocasiones, puede compensar muchos de los déficits intrínsecos en esos mecanismos.

“La *accountability social* es un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como también en acciones mediáticas [...] La *accountability social* se apoya en el accionar de sectores organizados de la sociedad civil y de los medios, interesados en ejercer influencia sobre el sistema político y las burocracias públicas,”¹²

A diferencia de los mecanismos electorales, la *accountability social* puede ejercerse entre elecciones y no depende de calendarios fijos. Se activa “a pedido” y puede dirigirse hacia el control de temas, políticas o funcionarios particulares. Estos mecanismos no sólo contribuyen significativamente al cumplimiento de la ley, en tanto constituyen un incentivo para que los gobiernos lleven adelante acciones que se ajustan

prospectivo o retrospectivo; y c) por los déficits de información del ciudadano promedio, que entorpecen su capacidad para evaluar adecuadamente el desempeño y las decisiones del gobierno.

¹⁰ O'Donnell, Guillermo y Pinheiro, Paulo Sergio (eds), “The (Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America”; Notre Dame; University of Notre Dame Press; 1999; págs 34-35.

¹¹ Según la perspectiva de O'Donnell, los mecanismos horizontales se activan cuando hay “una intromisión ilegal por parte de una agencia estatal con respecto a la autoridad apropiada de otra” o en casos que involucran la corrupción de los funcionarios públicos. Para un debate sobre este tema, ver O'Donnell Guillermo, “Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust”, en: Mainwaring, Scout y Welna, Christopher, (eds), *Democratic Accountability in Latino America*, Oxford, Oxford University Press; 2003.

¹² PERUZZOTI, Enrique y SMULOVITZ, Catalina; “*Accountability social: la otra cara del control..*”; en “Controlando la política.”; op. Cit; pág. 36.

al debido proceso, sino que también coadyuvan a que las acciones gubernamentales se correspondan con las preferencias de la ciudadanía. Por lo tanto, éstas representan un importante complemento de las elecciones para el logro de gobiernos políticamente responsables.

Asimismo, el ejercicio fragmentado del control que hace a la *accountability social*, permite a los ciudadanos concentrar su atención en aquellas políticas –o políticos- que quieren controlar. Entonces a diferencia de los mecanismos electorales, los sociales nos son instrumentos que masivamente permitan evaluar todo un paquete de políticas gubernamentales. Aunque son más exigentes en términos de esfuerzos participativos, permiten un control selectivo.

Es importante señalar lo que refiere a las sanciones a las que puede dar lugar este tipo de controles. Aun cuando la mayoría de los mecanismos sociales no tienen capacidad para aplicar sanciones en forma imperativa, sus efectos de control también poseen consecuencias materiales. Por una parte, imponen costos reputacionales que pueden tener consecuencias políticas que se manifiestan institucionalmente. Por otra parte, los mecanismos sociales son una condición necesaria para la activación de mecanismos con “dientes” como las Comisiones Investigadoras de la Justicia o del Congreso. Es más, en muchos casos, a menos que los mecanismos sociales “hagan sonar la alarma”, lo verticales-electorales y horizontales no se activan.

Deberíamos preguntarnos ahora de qué forma los mecanismos sociales imponen estas sanciones. En primer lugar, los sociales controlan exponiendo y denunciando actos presumiblemente ilegales; que a la vez pueden provocar dos resultados diferentes. Por un lado, puede producir control sobre temas o reclamos específicos. Por el otro, si los casos son incorporados a la agenda pública, señalar y exponer puede resultar en un aumento del número de temas por los cuales las autoridades públicas pueden responder. En segundo lugar, los mecanismos sociales controlan porque pueden activar la operación de los mecanismos horizontales. La activación de estos últimos, en palabras de Andrew Arato, pueden darse: “1) cuando un movimiento social se organiza y moviliza en torno de una demanda o reclamo en particular; 2) cuando los medios cubren o informan sobre reclamos de un movimiento en particular, o cuando desarrollan su propia investigación sobre un tema dado; o 3) cuando los individuos o asociaciones activan procedimientos judiciales regulares.”¹³

Por tanto, y para evaluar y comprender la relación entre los mecanismos sociales, verticales y horizontales, es necesario entender cómo y cuándo los costos reputacionales alcanzan un nivel de amenaza capaz de activar la operación de los otros mecanismos.

2.2.b. Algunas causas del fracaso de las agencias en el combate a la corrupción

¹³ ARATO, Andrew; “Accountability y Sociedad Civil”; Natalio Botana Compilador; Ed. Temas; 2002; Buenos Aires; pág. 89.

- ***Voluntad política débil:*** los intereses creados y otras preocupaciones más urgentes ocupan la agenda de la máxima conducción política del estado
- ***Falta de recursos:*** no se aprecian los beneficios a cambio de los costos que traerá una administración “limpia”, ni el hecho de que una agencia eficaz necesita financiamiento apropiado.
- ***Injerencia política:*** no se permite que la agencia haga su trabajo de manera independiente, y menos cuando se trata de investigar a los altos funcionarios del gobierno.
- ***Temor a las consecuencias:*** la falta de compromiso y la aceptación del statu quo lleva a que las agencias pierdan independencia y recursos.
- ***Expectativas poco realistas:*** el combate a la corrupción es una tarea de largo plazo.
- ***Dependencia de la aplicación de la ley:*** no se fomentan las capacidades preventivas de la agencia.
- ***Ignorar la eliminación de oportunidades para la corrupción:*** depender de la aplicación de la ley después del acontecimiento significa que los niveles de corrupción no disminuirán.
- ***Leyes inadecuadas.*** Si no hay sistemas normativos aplicables y eficaces, una agencia está muy limitada.
- ***Estar abrumados por el pasado:*** una agencia nueva, que generalmente es pequeña y necesita asentarse, puede quedar abrumada y por ende incapacitada desde el primer momento, si hereda todos los casos acumulados de otras agencias encargadas de la aplicación de la ley.
- ***Incapacidad para involucrar a la comunidad:*** falta de campañas públicas de concientización
- ***Rendición de cuentas insuficientes:*** si la agencia misma no rinde cuenta de manera adecuada, puede convertirse en un instrumento para perseguir a los críticos del gobierno.
- ***Pérdida de confianza:*** si los ciudadanos pierden la confianza en la agencia, baja la moral y la efectividad de sus empleados.
- ***Posición orgánica de la agencia:*** si se la ubica dependiendo del Poder Ejecutivo debería al mismo tiempo rendir cuentas al Poder Legislativo. La experiencia ha demostrado que los peores excesos de la “corrupción en grande” se ubican siempre en torno a los máximos niveles de gobierno.

2.2.c. Valores y principios básicos que deben regir en la administración pública

- debe alentarse y mantenerse un nivel elevado de ética profesional
- debe estimularse un uso eficiente, racional y eficaz de los recursos
- la administración pública debe orientarse al desarrollo
- los servicios públicos deben proporcionarse de manera imparcial, justa, equitativa y sin discriminaciones
- deben atenderse las necesidades de las personas y debe alentarse a la ciudadanía y a la población en general para que participe en la formulación de políticas
- la administración pública debe someterse a la rendición de cuentas

- debe estimularse la transparencia, ofreciendo a la población información oportuna, accesible y precisa
- debe cultivarse una administración adecuada de los recursos humanos y de las prácticas de desarrollo profesional para elevar al máximo el potencial humano.
- Los ministros deben rendir cuentas ante los representantes electos de la población a través de la Legislatura
- Los ministros tienen el deber de apegarse a la ley y deben defender la administración de justicia.

2.2.d. La sociedad civil

Incluye organizaciones, estructuras y redes separadas del Estado pero que interactúan con éste de diversas maneras. Está formada por toda una gama de organizaciones tradicionalmente conocidas como “grupos de interés”, no solo ONG, sino también sindicatos, asociaciones profesionales, cámaras de comercio, religiones, grupos estudiantiles, sociedades culturales, clubes deportivos y grupos comunitarios informales. Abarca aquellas organizaciones cuyos objetivos pueden ser diametralmente opuestos (ej. trabajadores y empresarios; grupos de cazadores y de defensores de los animales, etc.)

Un buen número de grupos de la sociedad civil tiene el solo objetivo de perseguir su causa particular, sin mostrar interés alguno en equilibrar sus aspiraciones para el bien común más extenso. Esto se aprecia cuando se examinan algunos actores de la sociedad civil. Las confederaciones de comercio, por ejemplo, consideran que actúan a favor del bien común, pero no siempre, porque inevitablemente habrá ocasiones en que persigan el estrecho interés propio del grupo al que representan.

La mayor participación de la sociedad civil en la exigencia de cuentas al gobierno se refiere a las cuestiones más básicas del poder, la transparencia, la participación y la democracia. En esencia la sociedad civil obtiene su legitimidad del fomento del interés público.

Es igualmente importante señalar que la sociedad civil puede formar parte de la solución o del problema. Es el caso cuando las comunidades empresariales se han acostumbrado a sobornar funcionarios para obtener ganancias superlativas con operaciones con el Estado. Es por eso que resulta prácticamente imposible que una sola de las partes aborde el problema de la corrupción sin involucrar a la otra, siendo imposible combatir el problema de manera eficaz sin la participación de todas las partes, es decir del Estado, los empresarios y la sociedad civil.

El gobierno tiene la obligación de proporcionar un marco de referencia jurídico y normativo que le ofrezca a la sociedad civil el espacio necesario para actuar.

2.2.e. Revisión Judicial de las acciones oficiales

El Estado de Derecho requiere que el gobierno opere dentro de los límites de la ley y que los ciudadanos agraviados, cuyos intereses hayan sido afectados de manera adversa, tengan el derecho de apelar a tribunales independientes para determinar si una acción tomada por el estado, o en representación de él, se ajusta o no a la ley.

En términos de revisión administrativa, lo que hay que preguntarse no es si una decisión del gobierno es “correcta”, o si el juez, o el ministro o el funcionario, hubiera tomado una decisión distinta.

Nos preguntamos entonces, cuál debe ser el procedimiento:

- *disponibilidad de directrices*: cualquier norma administrativa general que gobierne el ejercicio de un poder discrecional debe ser hecho o comunicada a la persona en cuestión, a solicitud suya, ya sea antes o después de llevar a cabo un acto que concierna a la persona.
- *Derecho de ser escuchado*: la persona afecta debe tener el derecho de presentar los hechos y argumentos y de entregar las pruebas que deberán ser tomadas en cuenta por la autoridad administrativa, y deberá ser informada sobre sus derechos.
- *Acceso a la información*: a pedido suyo, la persona debe ser informada, antes de que un acto administrativo sea tomado y por medios apropiados, de todos los factores relacionados con ese acto.
- *Declaración de razones*: cuando un acto administrativo sea de naturaleza tal que afecte adversamente los derechos, libertades o intereses de una persona, ésta debe ser informada de las razones sobre las cuáles éste se basa, ya sea declarando las razones en el momento del acto mismo o, a su pedido, comunicándolas de manera separada a la persona en cuestión dentro de un período de tiempo razonable.
- *Indicación de soluciones*: cuando un acto administrativo se ejecute por escrito y afecte adversamente los derechos, libertades o intereses de una persona, éste deberá indicar las soluciones específicas disponibles, así como cualquier límite de tiempo que pueda estar involucrado.

Un acto ejecutado en el ejercicio de un poder discrecional debe estar sujeto a la revisión judicial por los Tribunales; sin embargo, ello no excluye la posibilidad de una revisión preliminar por parte de una autoridad administrativa facultada para decidir, tanto sobre su legalidad, como sobre sus méritos.

2.2.f. Ética del Servicio Público, Monitoreo de Bienes y Prueba de Integridad

Existe una sospecha constante en la sociedad, de que ciertos servidores públicos y sus jefes políticos, engrosan sus bolsillos a expensas de la población. Estas sospechas están alimentadas por escándalos que tienen implicaciones morales serias, dadas a conocer casi todos los días.

- Los estándares éticos para el servicio público deben ser claros: los funcionarios públicos deben conocer los estándares que se espera apliquen en su trabajo y saber dónde se ubican las fronteras de un comportamiento aceptable, a través de un código de ética o de conducta.
- Los estándares éticos deben estar reflejados en la estructura legal: la estructura legal es la base de comunicación de los estándares obligatorios mínimos y de los principios de comportamiento para cada uno de los servidores públicos.
- La guía ética debe estar disponible para los servidores públicos: la socialización profesional debe contribuir al desarrollo del juicio y habilidades necesarias que les permitan a los servidores públicos aplicar los principios éticos en circunstancias concretas.
- Los servidores públicos deben conocer sus derechos y obligaciones cuando se expongan malos comportamientos: los servidores públicos también necesitan saber de qué protección pueden disponer en caso de que se expongan malos comportamientos. Un valor central en el servicio público es el compromiso con la ley y con el estado de derecho, es un valor más alto que cualquier otra responsabilidad con los superiores, colegas o subordinados, y sobre cualquier reclamo de lealtad por parte del partido político en el poder. Deben existir canales confiables y efectivos para la presentación de denuncias.
- El compromiso político con la ética debe reforzar la conducta ética de los servidores públicos: los líderes políticos son responsables de mantener un alto estandar de rectitud en el desempeño de sus responsabilidades oficiales. Su compromiso se demuestra con el ejemplo y tomando medidas que refuercen el comportamiento ético y establezcan sanciones contra malos comportamientos.
- El proceso de toma de decisiones debe ser transparente y abierto al escrutinio: la población tiene derecho a saber cómo las instituciones públicas ejercen el poder y aplican los recursos públicos confiados a éstas.
- Deben existir directrices claras para la interacción entre el sector público y el privado: en lo referente a licitación pública, a la contratación de servicios y bienes o a las condiciones del empleo público.
- Las políticas de administración, los procedimientos y las prácticas deben promover la conducta ética: la necesidad de evitar que amparado en las reglas y bajo el cual todo aquello que no se encuentra expresamente prohibido está implícitamente permitido.
- Las condiciones del servicio público y la administración de los recursos humanos deben promover la conducta ética: las posibilidades futuras de carrera, el desarrollo profesional, una remuneración adecuada, deben crear un ambiente conducente al comportamiento ético. Haciendo uso de principios básicos, tales como el merito, consistentes con el proceso cotidiano de reclutamiento y promoción, se ayuda a operacionalizar la integridad en el servicio público.
- Los mecanismos adecuados para la rendición de cuentas deben tener su lugar: la rendición de cuentas debe enfocarse tanto al cumplimiento de las reglas y los principios éticos como al logro de resultados.
- Deben existir procedimientos y sanciones apropiados para enfrentar las malas conductas: es necesario contar con procedimientos y recursos confiables para el monitoreo, información e investigación de faltas a las reglas del servicio

público, así como con sanciones administrativas o disciplinarias conmensurables para desmotivar los malos comportamientos.

2.2.g. Estándares de Conducta Ética para Funcionarios y Empleados Públicos.

Se deberán reglamentar:

- los regalos u obsequios de fuentes externas
- los regalos entre empleados
- conflictos de intereses financieros
- imparcialidad
- búsqueda de empleo
- mal uso de una posición
- divulgación de información confidencial

2.2.h. Monitoreo de bienes, ingresos y pasivos

El requisito de la divulgación de bienes e ingresos, al momento de tomar posesión de un cargo de todos aquellos que se encuentran en posición de influencia, y de sus familiares más cercanos, sienta un precedente importante para cualquier proceso ulterior que les impediría sugerir que, cualquier riqueza obtenida posteriormente y no divulgada, fue, de hecho, adquirida legítimamente. Esa declaración deberá actualizarse anualmente mientras permanezca en el cargo.

La parte más difícil no es tanto decidir sobre las categorías de bienes que deben ser divulgados y la categoría de funcionarios que deben presentar su declaración, sino más bien decidir el grado hasta el cual debe existir acceso público a estas declaraciones.

Los funcionarios también deben declarar cualquier interés o bien financiero que pueda crear un conflicto de intereses durante el desempeño de sus responsabilidades. Tal declaración deberá incluir cualquier posesión del cónyuge del funcionario que pueda representar un conflicto de intereses. Las declaraciones deberían ser hechas públicas. Está también la postura de la privacidad, de los funcionarios y familiares, por la que debe ser suficiente que la divulgación se registre, pero que no se haga de manera pública.

Al manejar la acusación de corrupción en contra de funcionarios, el sistema debería de alguna manera garantizar que la moral de los mismos no se vea afectada de manera adversa y que también los denunciantes y las partes inocentes se encuentren protegidas. Esta es una de las cuestiones más delicadas, pues acusaciones que no estén basadas en la verdad pueden ser moralmente dañinas.

Con respecto a los fenómenos de corrupción en el área policial, se ha sustentado la concepción de que su combate debía estar basado en la política de “deshacerse de las

manzanas podridas”, en cuanto a la separación de funcionarios corruptos, y eso sería suficiente para detener el problema. Pero la experiencia demuestra que no es suficiente con “limpiar” un área de corrupción cuando surgen los problemas. Más bien, se deben desarrollar sistemas que garanticen que no se repitan los problemas. Es en el área esencial del seguimiento y del monitoreo donde la prueba de integridad se apoya realmente.

2.2. i. Conflicto de Intereses y Nepotismo

Existe un conflicto de intereses cuando el interés particular de algún funcionario afecta la realización del fin público al que debe estar destinada la actividad del Estado.

La Oficina Anticorrupción, en el caso nacional, como autoridad de aplicación de la Ley N° 25.188 de Ética en el Ejercicio de la Función Pública en el ámbito de la Administración Pública Nacional, tiene la función de detectar y prevenir casos de conflictos de intereses de los funcionarios públicos.

Ante un caso de conflicto de intereses, por ejemplo cuando un funcionario tiene una actividad privada que se relaciona de modo directo con sus competencias públicas y cuyos intereses pudieran cruzarse, la Oficina Anticorrupción da origen a un expediente administrativo en el que se revisa la información inicial, se recolecta información adicional, se analiza jurídicamente la cuestión y se emite una resolución. Este procedimiento se realiza siguiendo las pautas de la Ley de Procedimiento Administrativo.

Las causas que pueden dar origen a expedientes de análisis de situaciones de conflictos de intereses son básicamente tres:

- a) cuando de la revisión de las declaraciones juradas patrimoniales integrales de los funcionarios públicos surge que pueda estar dándose una situación de conflicto entre los intereses privados del funcionario y el interés público.
- b) Debido a la consulta de los propios funcionarios respecto de situaciones que les generan dudas.
- c) Por denuncias presentadas por particulares ante la Oficina o noticias periodísticas de las que surjan indicios de la existencia de conflictos de esta naturaleza.

El Código de ética puede disponer que un funcionario del Estado o empleado no debe actuar en su capacidad oficial en ningún asunto en el cual éste tenga un interés financiero personal directo o indirecto que posiblemente pudiera afectar su objetividad o independencia de juicio.

2.2.j. Nepotismo. ¿Qué es?

Es una forma particular del conflicto de intereses. Se aplica estrictamente a una situación en la cual una persona usa su poder público con el fin de **obtener un favor**, con frecuencia un **trabajo**, **puesto** o **cargo**, para un integrante de su familia.

El punto central es el **ejercicio discrecional del poder**, en beneficio de familiares directos del funcionario en el uso de su posición pública. No es un acto criminal, sino un comportamiento **no ético**.

Para que quede más claro, esto significa que para ocupar un cargo público el candidato más apto no obtiene el cargo o el ascenso, por lo que la sociedad en su conjunto es afectada, sin mencionar a la persona que, de no haber habido nepotismo, hubiera ganado el puesto. O en el caso de las contrataciones, que un contratista menos competitivo gane un contrato gubernamental a expensas del dinero de los contribuyentes.

Una solución: una prohibición legal del tipo de: *“Ninguna persona con parentesco de padre, madre, hermano/a, tío/a, esposo/a, yerno, nuera, sobrino/a, puede ser ubicada en una relación de supervisión-subordinación directa”*.

Otra solución es la realización de concursos públicos para todos los cargos públicos de la planta estable de personal, y que sean abiertos, transparentes, competitivos, imparciales y debidamente publicitados y con amplias posibilidades de apelación.

2.2.k. El conflicto de interés cuando se deja de pertenecer al sector público

Es un asunto muy importante conducir el proceso cuando un servidor público deja de pertenecer al Estado, sea como funcionario político o de carrera, y entra al sector privado, desde la perspectiva del conflicto de interés.

Para garantizar que los administradores públicos no sean tentados por posibilidades de trabajo luego de su retiro, se requiere de un planteamiento especial para el empleo posterior al sector público. Esto no sólo reduce el riesgo de corrupción, sino que hace que la información confidencial que tenga el funcionario público en retiro sea mucho menos sensible, información que desearían obtener intereses en competencia en el sector privado.

Áreas de conflicto del empleo posterior:

- funcionarios que modifican su conducta para mejorar sus perspectivas de empleo luego del alejamiento de la función pública, actuando con parcialidad identificándose sobremanera con los eventuales futuros intereses de empleadores del sector privado.
- Ex funcionarios que usan información confidencial del gobierno para obtener un beneficio personal. Esto no incluye las habilidades personales de un individuo y el conocimiento que pueda ser legítimamente utilizado para obtener otro empleo.

- Ex funcionarios que buscan influenciar a funcionarios, ex colegas o a subordinados, para que actúen con parcialidad garantizándoles favores.

El uso de códigos de conducta no es en general una solución efectiva, pues dejan de tener efecto cuando los funcionarios y empleados se retiran de sus funciones, exactamente el momento en que estas disposiciones se vuelven relevantes.

Algunas de las soluciones que pueden ser tomadas en cuenta consiste en que ciertos organismos de gobierno puedan desarrollar políticas de separación específicas, en función del nivel de riesgo en esta área y el impacto probable de estas políticas en la carrera futura. Caso de profesionales altamente capacitados a los que se les establece áreas limitadas en las cuales puedan trabajar.

2.2.1. Algunos interrogantes para guiar la investigación de conflicto de intereses..

- ¿ Existe una ley provincial que establezca principios claros que deben regir una sólida política de conflicto de intereses ?
- ¿ Se realizan los nombramientos públicos con base en el mérito ?
- ¿ Tienen los funcionarios acceso a asesores que puedan asistirlos en temas de ética ?
- ¿ Existen mecanismos para la resolución de estos conflictos, de manera tal que se sirva al interés de la sociedad en su conjunto ?

2.3. Las adquisiciones y licitaciones gubernamentales: el ámbito en donde el sector público y el privado hacen negocios.

Pocas actividades crean mayores tentaciones u ofrecen más oportunidades para la corrupción que las adquisiciones y contrataciones del sector público.

Cada nivel de gobierno y cada tipo de organización pública compra bienes y servicios. Casi no pasa ni un solo día sin que se revele algún escándalo en torno a las adquisiciones gubernamentales en algún lugar del mundo.

Definamos “**licitación**” como un mecanismo competitivo que incluye:

- el proceso de ofrecimiento al mercado de una oportunidad de provisión de un bien o servicio, o la realización de una obra, y la recepción de propuestas de los interesados.
- El proceso de comparación entre las propuestas recibidas y la decisión sobre cuál será el seleccionado, es decir la adjudicación.
- La contratación, es decir la formalización del compromiso entre las dos partes, es decir entre el Estado y el proveedor.

En la práctica internacional se emplea el término “**procurement**”, que engloba tanto la licitación como la contratación.

Principios básicos :

- El proceso de definición de prioridades gubernamentales debe ser abierto y sujeto a discusión pública. Muchos actos de corrupción se inician con la decisión de un funcionario público de contratar una obra o servicio, alejada de las prioridades públicas y cercana a las prioridades personales.
- El objeto de la licitación nunca puede ser definido por las empresas oferentes, como tampoco la definición de los pliegos, las características y condiciones de las obras, bienes o servicios requeridos por el Estado.
- El proceso de adquisiciones debe tener como resultado la mejor calidad de bienes y servicios por el precio pagado.
- Un instrumento para el control de la corrupción es disponer de buena información sobre precios del mercado, para identificar sobreprecios en los bienes y servicios requeridos.
- Las decisiones de la adjudicación deben ser justas e imparciales;
- Los estándares y las especificaciones no deben ser discriminatorias;
- Los proveedores y contratistas se deben seleccionar en base a sus calidades como oferentes y en el mérito de sus ofertas;
- Debe otorgarse un trato igualitario para todos los oferentes en términos de fechas límites, confidencialidad y requisitos exigidos.
- Los requisitos, las reglas y los criterios para la adjudicación deben ser accesibles para todos los proveedores y contratistas potenciales y deben fijarse al momento de la invitación a la licitación.
- La apertura de las propuestas debe ser pública y todas las decisiones se deben registrar claramente por escrito.
- Las reglas referentes a las adquisiciones deben reflejar el valor y la complejidad de las obras, bienes o servicios a adquirir
- Los procedimientos para las adquisiciones de menor valor deben ser sencillos y rápidos
- Todo acto relativo a licitaciones y a la ejecución de contratos deben ser público y de acceso irrestricto, y los ciudadanos tienen el derecho a solicitar y obtener información.
- Los actos administrativos pueden ser objeto de interpelaciones administrativas y judiciales por iniciativa de las partes interesadas.
- La rendición de cuentas es esencial, y los procedimientos deben ser sistemáticos y fiables, llevándose registros que expliquen y justifiquen todas las decisiones y acciones del proceso licitatorio y de contrataciones.

2.3.a. Proceso de adquisiciones. Cuando es el comprador el que corrompe.

- Si manipula las especificaciones para favorecer a ciertos y determinados contratistas, y/o proveedores.

- Si restringe la información sobre las oportunidades de contratación.
- Si usa la urgencia como pretexto para otorgarle el contrato a un proveedor, sin que haya ninguna competencia.
- Si viola la confidencialidad de las ofertas de los proveedores.
- Si descalifica a los proveedores potenciales, mediante precondiciones indebidas.
- Si acepta sobornos.

2.3.b. Proceso de adquisiciones. Cuando es el oferente el que corrompe.

- Si se forman “clubes” de oferentes para fijar los precios de la licitación
- Si se promueven estándares técnicos discriminatorios
- Si interfiere en el trabajo de las comisiones evaluadoras
- Si ofrece sobornos

2.3.c. Excepciones a la licitación, la utilización de la compra directa:

- en casos de extrema urgencia, debido a desastres
- en casos donde la seguridad nacional está en juego
- cuando surgen necesidades adicionales y ya existe un contrato
- cuando sólo un proveedor está en posición de responder a una necesidad específica.

Si se argumentan algunas de estas circunstancias, y que no exista realmente, para justificar una decisión de contratar directamente, salteándose el mecanismo de la licitación, es que se está encubriendo y permitiendo la corrupción.

2.3.d. Algunos artilugios para limitar la competencia

- si sólo unos cuantos **saben** de la oportunidad de la licitación, se reduce la competencia y mejoran las posibilidades de que el **proveedor preferido** obtenga el contrato.
¿ **Cómo es eso** ? : una estrategia consiste en publicar la notificación de las oportunidades de la licitación en el medio más recóndito, con la circulación más pequeña, cumpliendo con los requisitos de la difusión, y esperar que nadie las vea, y por supuesto que los licitadores que cooperan reciben información de primera mano.
- si se establecen **requisitos** que estipulan precondiciones indebidas e **innecesarias**, para que sólo las empresas seleccionadas puedan licitar. Las precondiciones, si se hacen correctamente, es una manera apropiada para asegurar que los licitadores tengan la experiencia y las capacidades necesarias para cumplir con los requisitos del contrato. Si los estándares y criterios son arbitrarios e incorrectos, puede **excluir** a licitadores competentes pero no deseables.

- Si se **ajustan las especificaciones** de tal manera que se aplican a un proveedor en particular, eliminan a oferentes aptos. Es obvio que no se utiliza ni la marca ni el número del modelo del equipo del proveedor preferido, pero se puede lograr el mismo resultado si se incluyen aquellas dimensiones específicas, capacidades y rasgos triviales de diseño que sólo el proveedor preferido pueda cumplir. Por lo tanto se rechazan las ofertas que “**no corresponden**” al perfil requerido, puesto que habrá una manifiesta incapacidad de los competidores para cumplir con esas especificaciones.
- Si se viola la **confidencialidad** de las licitaciones hasta el momento que se establezca para determinar los resultados, y le haga conocer los precios de la competencia al proveedor preferido, para que proponga una cifra menor. Esto se facilita **si no se permite** que los licitadores **estén presentes** al momento de abrir los sobres con las ofertas.
- Si en la etapa de la **evaluación y comparación de las ofertas**, los evaluadores inventan e incorporan **criterios nuevos** para decidir lo que es “mejor” y luego aplicarlos subjetivamente para obtener los resultados “correctos”, puede distorsionar el resultado de una licitación competitiva. La publicación de documentos sobre la licitación deliberadamente vagos y oscuros, en cuanto a los requisitos a cumplir, y a la manera en la que se toman las decisiones apoyan este proceso distorsivo.

Otras formas de corrupción: en la etapa de instrumentación del contrato:

- cuando los funcionarios y/o empleados encargados de la administración del contrato de suministros de las obras, bienes o servicios, dejen de aplicar las normas de calidad, o sobre los estándares de cantidades establecidos .
- desvío de los bienes recibidos para su reventa o uso privado
- requerir y recibir del vendedor o proveedor otros beneficios para el mismo o para sus familiares directos (viajes, obsequios, aranceles de estudios costosos, etc.
- Cuando el contratista soborna a los supervisores o inspectores para que “miren para otro lado” frente a incumplimientos en los estándares de calidad o cantidades exigidas, o que certifiquen más de lo realizado, como una forma de facilitar un adelanto financiero al contratista.

2.3.e. Otras formas de corrupción: la aceptación de obsequios

Los sobornos pueden darse bajo la forma de “**regalos**”. Pueden ser desde una comida, una entrada para un evento, un reloj costoso, acciones en una empresa, viajes al

extranjero, hasta los gastos de estudios universitarios en prestigiosas universidades para sus familiares, etc. Algunos regalos son aceptables, pero otros no.

Las **atenciones excesivas**, como vacaciones con todos los gastos pagos para el funcionario y su pareja, **son** realmente **inaceptables**.

La aceptación de regalos menores, que en forma regular el contratista dirige a funcionarios y empleados públicos, lleva a situaciones en las que finalmente quedan atrapados, sin darse cuenta, en las redes del que da los obsequios.

2.3.f. ¿ Qué es lo que se puede hacer para combatir la corrupción en compras, adquisiciones y contrataciones gubernamentales ?

El arma más potente es la exposición pública

Los medios pueden desempeñar un papel crítico al fomentar la conciencia pública sobre el problema.

La sociedad se disgusta cuando ve que el dinero de los contribuyentes termina en los bolsillos de funcionarios y empleados públicos como premio de haber incurrido en prácticas corruptas.

Otras medidas:

- describir clara y justamente lo que se va a adquirir
- publicar y difundir la oportunidad que hay para suministrar bienes
- establecer criterios justos para las decisiones sobre la selección
- recibir ofertas de proveedores responsables
- comparar y determinar la mejor oferta, de acuerdo a reglas predeterminadas sobre la selección.
- otorgar el contrato al licitador seleccionado, sin requerir reducciones en el precios ni otros cambios a la oferta ganadora.

2.3.g. La apertura de las propuestas

Una clave de la transparencia y la equidad consiste en que el comprador abra las propuestas en un momento y lugar indicado, y en presencia de todos los licitadores o sus representantes que quieran asistir, de tal manera que todos saben quién ha presentado oferta y cuáles son sus precios. Esto reduce el riesgo de que las licitaciones confidenciales se hagan públicas, se ignoren, se cambien o se manipulen.

2.3.h. La evaluación

Los evaluadores pueden rechazar las ofertas no deseadas por motivos triviales de procedimiento, un borrón, la falta de firma en una hoja, etc., o por no haber acatado especificaciones que de pronto deciden que son importantes.

Por ello los criterios de evaluación deben especificarse claramente en documentos de licitación, y de que una autoridad imparcial de revisión verifique qué tan razonables son las acciones de los licitadores.

2.3.i. Algunos interrogantes para guiar la investigación en las adquisiciones gubernamentales

- ¿ Se hacen esfuerzos por racionalizar los requisitos burocráticos para que sólo queden los mínimos indispensables ?
- ¿Todas las principales adquisiciones se anuncian de tal manera que el sector privado esté enterado de ellas?
- ¿ el proceso como un todo es transparente?
- ¿se llevan a cabo pruebas de integridad sobre funcionarios en puestos especialmente sensibles?
- ¿ se monitorean los bienes, ingresos y estilos de vida de funcionarios en puestos especialmente sensibles?
- ¿ las reglas sobre adquisiciones públicas se estipulan en documentos accesibles para el público?
- ¿ las reglas requieren que haya licitaciones abiertas y competitivas, a las cuales cualquiera puede tener acceso? ¿ o sólo tienen acceso los que están invitados a participar?
- ¿ se anuncian las invitaciones a las licitaciones de tal manera que todos los licitadores interesados pueden estar enterados sobre ellas?
- ¿ se hacen públicas las decisiones sobre las adquisiciones?
- ¿ existe un procedimiento para solicitar una revisión de las decisiones tomadas sobre las adquisiciones ?
- ¿ existe dentro del proceso de adquisición es elementos que aseguren el cumplimiento de los procedimientos estipulados ?
- ¿ desde la máxima autoridad se pueden ignorar las decisiones de los expertos técnicos integrantes de los comité de evaluación de propuestas?
- ¿ es el proceso de adquisición confidencial y no sujeto a preguntas ?
- ¿ los funcionarios que toman decisiones sobre las adquisiciones permanecen en el mismo puesto durante mucho tiempo, o rotan?
- ¿ hay auditorías públicas acerca del desempeño de los proyectos en comparación con los costos que se estimaron originalmente?

2.3.j. El marco teórico aplicable a los procesos de contrataciones públicas.

El Estado, en su doble objetivo de reproducir y hacer “sociedad”, y al mismo tiempo poder asegurar su propio proceso de reproducción, despliega toda una ingeniería de mecanismos, reglamentaciones, deberes y derechos que tienen como propósito lograr que el “sistema” tenga su equilibrio propio: que éste pueda tener la flexibilidad y

apertura suficiente para llevar a cabo los ajustes necesarios que la realidad social le impone.

El Estado se presenta ante la sociedad civil como un *instrumento de organización y conducción de la realidad social en un determinado tiempo histórico y espacio geográfico correspondiente*, en el que interactúan distintos actores con fines particulares, muchas veces contrarios los unos de los otros, y es la tarea máxima del Estado la armonización y universalización de esos fines particulares en su esfera específica.

Estas actividades y tareas las encarna y lleva a cabo la Conducción Política del Estado, que a través de propuestas y personas concretas ocupan la función de Gobierno, encauzando sus decisiones a través de la Administración Pública, estructura burocrática encargada finalmente de materializar las decisiones políticas, en el marco de la legalidad establecida. El Estado es la organización jurídica concreta, plasmada en un cuerpo legal y normativo que establece los fundamentos, derechos y obligaciones a los que han de atenerse todos los integrantes de esa sociedad, incluidos quienes lo conducen políticamente. El Estado, su conducción política y sus estructuras administrativas encuentran su legitimación en tanto como organización es capaz de canalizar adecuadamente demandas sociales y satisfacerlas, a través entre otras acciones, de la transformación de recursos públicos en acciones modificadoras de la realidad, mediante la producción de obras, bienes, servicios y regulaciones. Dentro de este ámbito institucional se articulan, diseñan, ejecutan, regulan, etc. todas las políticas públicas que el Estado procura en tanto instancia de articulación e integración del interés general.

Esta estructura se moviliza a partir de las tareas que realizan sujetos particulares: los Funcionarios Públicos que conforman la Conducción Política en su rol de definir políticas; y la Burocracia del Estado, en tanto cuerpo técnico encargado de materializarlas. Como funcionarios, son depositarios de los intereses colectivos y es su objetivo lograr que tales sean satisfechos en un marco de ética, eficiencia y correcto desenvolvimiento de la función pública; su actuación está regulada por Normas que establece el marco de referencia dentro del cual se entablan los vínculos entre partes dentro del mismo Estado y con el Sector Público No Estatal y privado. En tanto individuos, los funcionarios tienen sus propios intereses particulares que a veces pueden chocar y estar contrapuestos a los que su función los liga.

En los últimos tiempos se ha instalado con fuerza la preocupación de la Transparencia en los actos del Sector Público a partir de denuncias de casos de Corrupción. La Corrupción si bien es un problema estructural extendido, dentro de la Administración Pública cobra connotación de “escándalo” ya que por un lado logra publicidad, por lo general, a partir de denuncias radicadas por los medios masivos de comunicación de alto impacto, generando una sensación de basta impunidad e injusticia; pero por otro lado, el principal problema al que contribuye es al de la inestabilidad institucional y la legitimidad.

Distintos mecanismos, formas de actuación, de control y regulación se han desarrollado para intentar disminuir las actos de corrupción en el interior de la

Administración Pública y lograr al mismo tiempo los mayores niveles de eficiencia, eficacia y efectividad en los actos de gobierno.

Una de las áreas que se presentan como más vulnerables y sensibles al flagelo de la corrupción es el de Contratación Pública de obras, bienes y servicios, ya que los procesos por los cuales los distintos organismos que la llevan adelante no son siempre los mismos o no cuentan con cierta univocidad de criterios.

La Contratación Pública se presenta así como un capítulo relevante del **Informe de Diagnóstico Provincial**, el **Análisis del Sistema Licitatorio de la Provincia**; dicho Análisis será una herramienta que permita observar el desenvolvimiento administrativo de las Políticas Públicas seguidas en materia de contratación de obras y servicios, o compra bienes desde su actual normativa, hasta su diseño y proyecto, ejecución, recepción y transferencia de las obras, bienes o servicios a los Organismos solicitantes o a los usuarios destinatarios.

2.3.k. Los Sistemas de incorporación de Bienes, Obras y Servicios al Patrimonio del Estado o para cumplir con sus Fines Específicos.

Ateniéndose al Derecho Moderno, la forma que dispone el Estado de incorporar bienes y servicios al Sector Público es produciéndolos por sí, con personal en relación laboral de dependencia, forma que se denomina “por Administración”; o recurriendo a terceros, ajenos a su organización, a través de contratos específicos regidos por el Derecho Administrativo.

Para llegar a esos Contratos con Terceros, se han desarrollado procedimientos de selección del co-contratante de la Administración Pública que, sobre la base de una previa justificación de idoneidad moral, técnica y financiera, tiende a establecer qué persona es la que ofrece la mejor oferta, el precio más conveniente para la adquisición o enajenación de bienes, prestación de servicios, o ejecución de obras. La licitación, como más adelante se expondrá con mayor detenimiento, es un procedimiento legal y técnico de invitación a los interesados, para que, conforme a las bases preparadas al efecto por la Administración, llamado “pliego licitatorio” o “pliego de bases y condiciones”, los interesados formulen propuestas de entre las cuales se elige y acepta la más ventajosa para el interés público mediante la adjudicación, perfeccionada por el contrato.

El procedimiento de la licitación, cuya esencia es dar licitud pública a la forma de una compra o contratación del Estado, ofrece una serie de ventajas de orden técnico, económico, ético y político, en un todo de acuerdo con el principio de legalidad que debe imperar en el obrar estatal. Así, con relación al Estado, el procedimiento licitatorio, más allá de los bienes que se procuran para la sociedad, materializa una acción moralizadora en lo que a contrataciones estatales se refiere, por cuanto en principio evita connivencias dolosas y promueve la acción de control y la fiscalización que sobre la actividad administrativa ejercen además de los órganos internos del Estado, los mismos particulares, licitadores en el caso o ciudadanos en general, en forma individual o a través de organizaciones no gubernamentales, quienes deben contar con

los remedios procesales idóneos para impugnar cualquier ilegítimo proceder administrativo estatal.

Con el procedimiento licitatorio, la Administración tiende a lograr un mayor acierto en cuanto a la selección del cocontratante y al posterior cumplimiento y ejecución del contrato. Procura alcanzar conveniencias económicas, dada la concurrencia abierta y contrapuesta entre los oferentes, que compiten dentro de un marco técnico – legal, el que debe ser claro, preciso y transparente, para obtener la adjudicación, ofreciendo el precio y las condiciones más ventajoso para el Estado.

Con relación a los administrados, el procedimiento constituye una garantía para los interesados en contratar con el Estado y sus diversos entes públicos, que sobre la base del principio de publicidad, concurrencia, igualdad y transparencia, puedan hacer real y efectiva la colaboración de los particulares para con aquél.

Por lo que se refiere a las dificultades del procedimiento licitatorio pueden señalarse las siguientes:

- No siempre se consigue el precio más bajo sino que puede producirse un alza de las cotizaciones al conocerse las urgencias y necesidades de la Administración.
- Los requisitos de seguir en cada caso, procesos que aseguren instancias formales de:
 - ✓ Publicación,
 - ✓ Plazos razonables para convocar a los interesados a presentar ofertas,
 - ✓ Formalizar la recepción de propuestas,
 - ✓ Evaluar las mismas,
 - ✓ Resolver la adjudicación del contrato en el marco de las normas legales establecidas,
 - ✓ Otorgar el derecho de defensa a los intervinientes que pudieran considerarse afectados por las decisiones adoptadas;
 - ✓ Constituir las Garantías correspondientes;
 - ✓ Formalizar el Contrato,
- Insumenten plazos burocrático administrativos que pueden resultar incompatibles con las urgencias que demanda el interés público.

Destacamos esta consideración para ser recuperada en las conclusiones, por cuanto si el proceso licitatorio no va articulado con una razonable previsión de los tiempos que ésta insume por un lado, con los tiempos perentorios en que se requiere solución para algunos tipos de necesidades por el otro, se plantea un claro ámbito de conflictos.

Toda vez que la Administración no disponga de estrategias alternativas que le posibilite responder en tiempos razonables los requerimientos que se le presentan, sin desatender los pasos constituidos para darle transparencia a los procedimientos de licitación o concurso, se genera un clima social adverso que afecta la imagen del Estado y se lo señala como ineficiente y/o corrupto. De allí la necesidad imperiosa que tiene la Administración de anticiparse ordenadamente a los requerimientos propios del Estado y de la sociedad a la que se debe, mediante el planeamiento sistemático de las necesidades y sus soluciones. El planeamiento de las adquisiciones, de las ejecuciones de obras y de su adecuado mantenimiento, constituyen el remedio adecuado a utilizar, conforme a una conveniente estrategia que deberá además de brindar una adecuada respuesta a las necesidades, soportar todas las formas razonables de control.

Pero aun cuando el procedimiento de las licitaciones este bien conducido pueden efectuarse adjudicaciones indebidas por ineficiencia o por inmoralidad. Una licitación elaborada sobre pliegos licitatorios incorrectamente especificados, tanto en sus condiciones legales, como técnicas, llevan casi irremediablemente a resultados negativos para los intereses públicos. También puede doblegarse el ordenamiento jurídico a procederes administrativos delictivos; una licitación aparentemente correcta puede encubrir y simular una flagrante desviación de poder, pues los pliegos de condiciones pueden haber sido redactados de manera tal que solo la persona a quien se quiere favorecer quede en condiciones de prestar ofertas admisibles.

El proceso mediante el cual el Estado lleva adelante sus adquisiciones de bienes o contrata obras y servicios debe permitir que sea observable no solamente por los órganos de control internos y externos al mismo, sino también por los ciudadanos ajenos al, e incluso por quienes han participado del proceso licitatorio y no han resultado adjudicatarios, que en conocimiento de los principios y técnicas que rigen los procesos de adquisiciones, puedan tener razonable evidencia de que los negocios públicos son administrados con esmero republicano y honradez. La transparencia del accionar público debe ser demostrable en toda su extensión.

El proceso por el cual se concreta la satisfacción de una necesidad social, se enmarca en las características de un proceso asimilable a la realización de un “proyecto”. Un proyecto implica la atenta realización de varios pasos necesariamente encadenados entre sí, para lograr que el resultado de la acción de Gobierno sea consecuente con el objetivo que se tuvo en cuenta para concretar esa obra, adquirir un bien, o solicitud de un servicio. Brevemente considerado, los proyectos deben tener un marco conceptual que los contenga, esto es partiendo de necesidades sociales identificadas, es propio del Estado proponer un marco abarcativo de solución, un determinado Plan o Programa General de referencia, que identifica el tipo de necesidades a las que responde y las relaciona con otras acciones de Gobierno, sistematizando los esfuerzos para darle a su iniciativa la mayor eficiencia posible. Cada proyecto debe estar técnica y legalmente desarrollado para que, además de cumplir con el fin que se propone, respete las normas de imparcialidad que son inherentes al accionar público.

No solamente los procesos de falta de transparencia o corrupción se pueden encontrarse en las etapas de preparación técnica del proyecto, sus especificaciones

legales y técnicas, en las instancias licitatorias y de contratación, sino también en los sucesivos pasos de ejecución de las obras o de recepción de los bienes. La adecuada o ineficiente organización administrativa para evaluar o inspeccionar técnicamente la realización y entrega de los bienes o servicios, es otro hito sobre la que puede alojarse la corrupción y la falta de transparencia.

La remuneración de la Inspección es una cuestión en general poco considerada por la Administración; siendo ésta la instancia donde finalmente se dirime la calidad de la obra, el cumplimiento de lo pactado en el contrato, el momento de la verdad donde lo exigido por los pliegos y lo propuesto por el contratista se materializa bien o mal conforme a honestidad, pericia técnica y exigencia de las partes. El beneficio material del contratista estriba minimamente en mantener el margen de ganancia previsto en su cotización; operan en contra de sus intereses los imprevistos del proyecto que no pudieron ser considerados en el momento de la cotización y que luego no permitan ser reconocidos como adicionales en el proceso de la obra; también es funcional a sus intereses aumentar el margen de beneficio disminuyendo alguna parte del trabajo comprometido, o la calidad pactada. Estos riesgos, siempre latentes en la ejecución, que transitan desde lo razonable hasta lo delictivo, dependen del contralor externo que impone el Estado en la ejecución de las obras, personificado en la figura del Inspector. La Inspección para sopesar el mapa de circunstancias que se ponen en movimiento dentro de cada obra, además de pericia técnica requiere de la firmeza de carácter necesaria para tutelar las obligaciones del contratista. El beneficio de la Inspección estriba en su paga, condiciones laborales y en el reconocimiento que se haga de su servicio. Poniendo en juego la obra pública cuantiosos recursos, no puede existir una diferencia abismal entre el monto del contrato que éste debe controlar y su retribución. Por otra parte, formas de remuneración que unifiquen los intereses de ambas partes, la del contratista y de la Inspección, tal el caso de reconocimiento y liquidación de horas extras a cargo del contratista, para cubrir el control de tareas del contratista fuera de los horarios normales de trabajo, debieran ser cuidadosamente controlados para mantener la independencia de intereses y el cumplimiento de los roles asignados a cada parte.

Relacionado con estas consideraciones preliminares, nuestro Informe de Diagnóstico Provincial aparece vinculado con varios ejes, que se presentan con distintos grados de complejidad para ser relevados en el ámbito de esta investigación:

- Una primera línea de análisis se asienta en la comparación de la normativa vigente con un marco teórico que pueda orientar el modelos actual hacia su forma ideal, en búsqueda del mejor cumplimiento de los fines del Estado socialmente eficiente;
- Otra área de investigación se dirige a los procedimientos en los que intervienen decisiones personales que pueden vulnerar la normativa vigente.
- Un tercer campo de observación se relaciona con el análisis de las diferentes organizaciones que tiene a su cargo llevar adelante los procedimientos que concluyen con la incorporación de los bienes y servicios al Estado.

2.3.1. Teoría aplicable en los procesos Contractuales para la Compras de Bienes y Servicios, y para la realización de Obras Públicas.

2.3.1.i. Figura Jurídica del Contrato Administrativo.

La figura jurídica del contrato en la que interviene una pluralidad de sujetos, es un instrumento técnico utilizado para la ejecución de prestaciones de contenido patrimonial o económico, en las relaciones de alteridad provenientes de la naturaleza sociable del hombre¹⁴. La etimología de la palabra descubre su significado: el término contrato proviene de *cum traho*, venir en uno, ligar, unir, contraer, lo que indica idea de acuerdo o convención bilateral, o sea más de una parte.¹⁵

El contrato es una categoría abstracta y genérica, una de esas figuras jurídicas que en sentido estricto significa un acuerdo de voluntades generador o creador de derechos y obligaciones.¹⁶ En principio, los conceptos y las instituciones que se desarrollaron dentro del derecho privado han sido adoptados luego en el derecho público y particularmente, por el derecho administrativo, produciéndose un “verdadero préstamo o cesión de técnicas jurídicas”¹⁷.

“Los contratos administrativos constituyen una especie dentro del género de los contratos, caracterizados por elementos especiales, tales como que una de las partes intervinientes es una persona jurídica estatal, que su objeto está constituido por un fin público o propio de la Administración y que llevan insertas explícita o implícitamente cláusulas exorbitantes del derecho privado. Sin embargo, dicha circunstancia no obsta a que se apliquen a los contratos administrativos las normas que rigen tal instituto en el código civil, pues estas últimas son respecto de aquellos principios generales de los que no cabe apartarse. (del voto del doctor Fayt)” (CSJN, 29/3/90, “Dulcamara SA c/ENTEL s/cobro de pesos, Fallos, D,-245-XXII, ED, 141-803”¹⁸

En consecuencia, el contrato es un instituto jurídico al que se califica de administrativo, cuando se le suman a sus caracteres básicos y genéricos las notas que lo especifican dentro de su género, en cuanto a forma, sujetos, consentimiento, procedimiento de formación, etcétera; y pese a un debate doctrinario actual, no quedan dudas que respecto a la preparación y adjudicación de los contratos que celebra la administración pública se rigen, en todos los casos, por normas del derecho público, más allá de su contenido y por lo tanto sometido a reglas especiales.

¹⁴ Cf. DROMI ROBERTO, ob. Cit. pag. 19.

¹⁵ CASTÁN TOBEÑAS JOSÉ, *Derecho Civil Español, común, foral*, t. III, Pag. 364. Ed. Reus, Madrid 1967. citado por Dromi R. Ob. Cit.

¹⁶ MOSSET ITURRASPE JORGE, *Contratos*, Pag. 39-93 Rubinzal-Culzoni, Santa Fe 1995.

¹⁷ MARTÍN-RETORTILLO BAQUER SEBASTIÁN, *El Derecho Civil en la génesis del derecho administrativo y sus instituciones*, Pag. 24 y ss. Ed. Instituto García Oviedo, Sevilla 1960.

¹⁸ Citado por Dromi R. Op. Cit. Pag. 22.

El contrato como forma jurídica administrativa se integra dentro de las actividades del Estado para realizar su cometido sustancial. Los modos de manifestación del poder del Estado son: *la función gubernativa, la función legislativa, la función jurisdiccional y la función administrativa*.¹⁹ Cada una de esas funciones se manifiesta, en el orden existencia, a través del dictado de actos de poder, que se adjetivan con el nombre de la función concretamente ejercida. Así la función gubernativa, genera “actos políticos” de gobierno o institucionales. La función legislativa produce un acto de poder tipificado como acto legislativo o simplemente “ley”, en tanto que la función jurisdiccional da origen a la “sentencia. Por último, la función o actividad administrativa se canaliza a través de hechos administrativos; actos administrativos; contratos administrativos; y simples actos de la Administración. Cada una de ellas tiene una conceptualización específica y un régimen jurídico propio, pues son diversos sus elementos, formas, requisitos, caracteres jurídicos, modos de entrar en eficiencia, publicidad, impugnabilidad, procedimiento de formación, modificación, extinción, etcétera.

Así encuadrado, el contrato administrativo presenta, caracteres jurídicos que lo diferencian de las otras formas de la manifestación de la voluntad administrativa: bilateralidad, técnica de preparación y finalidad.

- Es bilateral puesto que intervienen en la relación contractual dos sujetos recíprocamente obligados: la Administración comitente y el contratista particular.
- Para la configuración definitiva del contrato, es necesario recurrir previamente a la preparación de la voluntad administrativa; ella se efectúa a través de un procedimiento administrativo que garantice la *seleccionabilidad* del contratista estatal y cuyo modelo paradigmático lo constituye la licitación pública. “Toda la actividad jurídica de la Administración Pública se desenvuelve a través de un mecanismo procesal pues el procedimiento en el derecho administrativo, es el medio elaborado por el ordenamiento jurídico para garantizar el regular cumplimiento de los fines de interés público que justifican tal actividad, como así también, para hacer efectiva la garantía que protegen los derechos e intereses de los administrados respecto de aquel comportamiento, acorde a los alcances del principio constitucionalmente consagrado en el art. 16 de la Ley Fundamental de la Nación” (CS Tucumán, 13/7/87, Diavil SRL c/Municipalidad de San Miguel de Tucuman^a ED 126-133)
- Por último, si bien todo el actuar administrativo tiene por finalidad la prosecución del bien común, es en la actividad administrativa contractual, donde se evidencia con mayor fuerza la finalidad del interés general.

¹⁹ Ver al respecto MARIENHOFF, MIGUEL S. *Tratado de derecho Administrativo*. I. Pag. 35 y ss. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1965.

El contrato administrativo tiene por especificidad ser una declaración bilateral de voluntad común, productora de efectos jurídicos entre dos personas, de las cuales una está en ejercicio de la función pública.

2.3.1.ii. Prerrogativas contractuales de la Administración y cláusulas exorbitantes del derecho común.

Pero, por la misma razón de lo señalado, en una concepción actual del Estado se deriva una *diferencia de prerrogativas entre las partes* a favor de la Administración; esta es representativa de los intereses generales o sociales, mientras que la otra actúa en función de los intereses individuales. Los principios de autonomía de la voluntad e igualdad jurídica de las partes propias del derecho privado, quedan subordinados en el contrato administrativo, en cuanto el interés público prevalece sobre los intereses privados o de los particulares. En consecuencia la Administración aparece investida de una posición de superioridad jurídica en cuanto a la interpretación, modificación y resolución del contrato en virtud de “cláusulas exorbitantes del derecho común” que el contrato administrativo contiene, o en una terminología más moderna, por la existencia de un régimen exorbitante que rige la vida del contrato. Como señala Fernando Albi, “en los contratos que interviene una entidad administrativa desaparece el principio de igualdad entre las partes, que constituye uno de los elementos básicos de la contratación civil” (*Los contratos municipales*, p. 15. Ed. Horizonte, Valencia, 1944). De la misma forma Roberto Dromi²⁰ señala: cuando una de las partes contratantes es la Administración, se impone de suyo ciertas prerrogativas y condiciones que subordinan jurídicamente al contratista. El principio de inalterabilidad de los contratos no puede ser mantenido, cede ante el *ius variandi* que tiene la Administración al introducir modificaciones al contrato y que son obligatorias, dentro de los límites de razonabilidad para el contratista.

2.3.1.iii. El contrato administrativo como técnica de colaboración.

No obstante, la desigualdad de los intereses que entran en juego, encuentra un punto de confluencia en la construcción de social del bien común, expresado en la teoría de la colaboración público – privado.

El principio de colaboración fue formulado por primera vez en 1951 por el jurista francés Marcel Waline, quien sostuvo que “Una profunda evolución se ha producido en la relación del Estado con sus contratantes en los últimos veinticinco años. Evolución que no se ha producido ciertamente en importantes modificaciones en los textos legales, pero sí se ha manifestado en lo que podemos llamar ‘clima’ de estas relaciones. Antes, el contratista era considerado como el titular de los intereses antagónicos de los del Estado. Era un adversario, la parte contraria en un conflicto siempre latente y presto a degenerar en proceso. Hoy la Administración considera a su contratante como un colaborador voluntario –si no desinteresado-, cuyos intereses, incluso pecuniarios, no son necesariamente opuestos al interés justamente entendido del

²⁰ Ob. Cit. Pag. 29

Estado, y por tanto, la Administración y los tribunales administrados le tratan, cada día más, como tal”, *L’Evolution récente des rapports de L’Etat avec ces cocontratants*, “*Revue du Droit Publi el de la Sciences Politique en France et à l’etranger*” n° 1, París, 1951, p.5.²¹

Esta teoría se apoya en considerar al Estado no como una entidad abstracta y ajena al ámbito donde materializa su misión, sino que su interés por el bien común, sin resignar ningún objetivo que le es propio dentro del marco de la justicia, puede ser participado y encontrar colaboración en los proveedores y contratistas. Por ello, tales contratos pueden ser herramientas de la solidaridad. “La solidaridad deja de ser un valor declamativo de la ética, para convertirse en un valor operativo del contrato, como forma de exteriorización de la función administrativa, en la cual los particulares, como colaboradores del estado, realizan también función social”²²

La Administración, o mejor dicho los órganos estatales en ejercicio de la función administrativa, no siempre proceden por vía unilateral, mediante actos administrativos, sino que con frecuencia llegan a un acuerdo con los administrados y otros entes jurídicos (privados, públicos, estatales o no estatales) celebrando actos bilaterales o plurilaterales de muy distinta naturaleza. Sus múltiples y complejos fines, obligan al Estado a la celebración de numerosos actos jurídicos, solicitando la participación de los particulares y aun de otros entes públicos, para hacer más eficiente su función administrativa. Esta clase de relaciones, nacidas de un intercambio de consentimientos (libre o condicionado, según los casos) entre el Estado y los particulares, son las técnicas preferentemente empleadas por la Administración con el fin de obtener de los administrados la colaboración indispensable para el cumplimiento de sus fines propios.

El obrar administrativo estatal requiere de la colaboración voluntaria de particulares y de otros entes públicos, ya sea en forma amplia, por intercambio de un acuerdo creador, o en forma limitada, por adhesión. Si la colaboración fuera forzosa daría lugar a la carga pública, a la prestación personal obligatoria, a las obligaciones tributarias²³. El contrato es en definitiva una técnica de colaboración de los administrados con la Administración, participando de los esfuerzos comunes. Adherir al fin de bien común que encierra cada contrato, es una propuesta de superar el antiguo “principio de desconfianza”.

Esta consideración es producto de una elaboración muy importante y en la que coinciden muchos autores, así como diversos fallos jurisprudenciales²⁴. El contratista fue siempre considerado como un sujeto con intereses claramente contrapuestos al Estado, como una “parte adversa” o en conflicto. No obstante, el interés que mueve al

²¹ Citado por R. Dromi, ob. Ct. Pag. 31.

²² MARCEL WALINE, ob. Cit.

²³ DROMI ROBERTO, ob. Cit. Pag. 31

²⁴ ARIÑO ORTIZ GASPAS, *La reforma de la ley del Estado*. Pag. 59-63 Ed. Unión, Madrid 1984.

BARRA RODOLFO *Contratos administrativos*, Anuario de Derecho Administrativo n° 1 Pag. 317, Universidad de Chile, Santiago de Chile. 1974-1974.

PTN, Dictámenes 182:9; 202:18)

SC Buenos Aires, 2/6/81, “Fasolo Hnos. SRL c/ Provincia de Buenos Aires” JA,1982-II-141; id. 25/3/81, Menfer SA c/ Gobierno Nacional, ED, 94-621.

contratista a lograr un beneficio económico en su relación con la Administración, no es una intencionalidad claramente contrapuesta al interés del Estado; su legítimo móvil debe ser la compensación equitativa al esfuerzo, diligencia y capacidad técnica puesta en juego en la realización del contrato.

2.3.1.iv. *Principios del procedimiento licitatorio.*

Compartimos el criterio sustentado por Julio R. Comadira (“La Licitación Pública”, Depalma, Buenos Aires, 2000, p. 91/92), en el sentido de que “si los valores que deben informar el desarrollo de toda actividad estatal precontractual son , en lo sustancial, la moralidad de los agentes administrativos, la eficacia en la gestión del interés público y la igualdad en la distribución de los fondos públicos, dicho plexo valorativo debe ser, necesariamente respetado, cualquiera sea el medio escogido para elegir al contratista”.

De allí, el principio general que debe regir en la materia es la seleccionabilidad, y “en el marco de la Constitución Nacional corresponde afirmar como norma el principio de la seleccionabilidad reglada y pública mediante sus posibles especies (licitación pública, concurso público, o, en fin, cualquier otro procedimiento que limitando la libertad del funcionario obligue a éste a contratar con sujeción a pautas concretamente predeterminadas de publicidad, concurrencia e igualdad)” (Comadira, Julio R., op. cit. pág. 93).

En dicho contexto, la selección del co-contratante en el Estado de Derecho es por norma general la licitación pública, de allí que el procedimiento administrativo haya devenido en un instrumento jurídico canalizador de la voluntad pública. Esta norma es un *procedimiento administrativo* constituido por:

- 1) formalidades y trámites que deben cumplir la Administración, en ejercicio de la función administrativa, y
- 2) la gestión individual de los administrados, como participación colaborativa en el ejercicio de la función administrativa.

En materia contractual, la actividad preparatoria de la voluntad de la Administración transcurre a través de las formalidades de un procedimiento de selección, que en este caso es la licitación pública. Roberto Dromi la define de la siguiente manera: “La licitación pública es un procedimiento administrativo de preparación de la voluntad contractual, por el que un ente público en ejercicio de la función administrativa invita a los interesados para que, sujetándose a las bases fijadas en el pliego de condiciones, formalicen propuestas de entre las cuales seleccionará y aceptará la más conveniente”²⁵ De manera similar se expresan Sayagues Laso, Enrique *La licitación pública*, Pag. 9 y Bielsa, Rafael *Derecho Administrativo*, T.II, Pag. 200. “La licitación es un procedimiento legal y técnico de invitación a los interesados, para que conforme a las bases preparadas al efecto, llamadas ‘pliegos de condiciones’,

²⁵ Ob. Cit. Pag. 76

formulen propuestas de entre las cuales se elige y acepta las más ventajosa mediante la adjudicación, que perfecciona el contrato”. En igual sentido podemos citar a Julio Comadira: “La licitación pública es un modo de selección de los contratistas de entes públicos en ejercicio de su función administrativa, por medio del cual éstos invitan, públicamente, a los posibles interesados para que, con arreglo a los pliegos de bases y condiciones pertinentes, formulen propuestas de entre las cuales se seleccionará la más conveniente al interés público.²⁶

Desarrollando los conceptos fundamentales de este instituto, se detalla²⁷:

1. *Es un procedimiento administrativo.* La licitación pública, como conjunto de actos y hechos administrativos, y actos y hechos del oferente que concurren a formar la voluntad contractual, es una de las formas de contratación o procedimientos de selección del contratista. Junto a la licitación privada, el concurso público, la contratación directa, el concurso de precios, el remate público, entre otros, constituyen los “procedimientos administrativos especiales de contratación”.
2. *Preparatorio de la voluntad contractual.* El objeto de la licitación es la elección del contratista. Se trata del rigorismo formal que precede al contrato, el procedimiento preliminar de manifestación de la voluntad del licitante de seleccionar, por vía de un procedimiento técnico idóneo, la mejor oferta.
3. *Por el que un ente público en ejercicio de la función administrativa.* El licitante siempre es un ente público. Este puede ser estatal o no estatal; lo que interesa es que en el caso ejerza función administrativa. Son entes públicos: el Estado nacional, las provincias, los municipios, los consorcios públicos, los entes autárquicos, las empresas del estado, las sociedades del estado, los entes interprovinciales, etc.
4. *Invita a los interesados.* La invitación a los interesados, oferentes, eventuales adjudicatarios o contratistas, se traduce en un acto administrativo concreto: el llamado a licitación, emitido por el órgano competente del ente público estatal o no estatal. Esta invitación es un pedido público de ofertas, anunciada conforme al derecho positivo.
5. *Para que sujetándose a las bases fijadas en el pliego de condiciones.* El pliego, como conjunto de disposiciones redactadas unilateralmente por el licitante, regula el trámite, mecanismo y formalidades del procedimiento para la preparación y ejecución posterior del contrato. Los pliegos de bases y condiciones contenidos en los pliegos, exponen las reglas formuladas de manera impersonal y que sirven para mantener la igualdad de los oferentes. Son estos la fuente principal de los derechos y obligaciones de las partes contratantes.

²⁶ COMADIRA, JULIO. *Derecho Administrativo*. . Pag. 275. Lexis Nexis. Abeledo-Perrot. 2003

²⁷ Ob. Cit. Pag. 78 y sig.

6. *Formulen propuestas.* Como consecuencia del llamado a licitación, los interesados, proponentes, oferentes o licitadores, presentarán sus ofertas o propuestas, cumpliendo para ello condiciones subjetivas exigidas en la normativa específica. A tales efectos deberá acreditar idoneidad jurídica, económica, financiera y técnica.
7. *De entre los cuales el licitante seleccionará y aceptará la más conveniente.* La selección del licitante se traduce en un acto administrativo (adjudicación) de contenido jurídico.

De lo expuesto, la doctrina, la legislación y la jurisprudencia han consagrado los principios o propios que hacen a la esencia y existencia de la licitación son: **libre concurrencia, la igualdad entre los oferentes, la publicidad y la transparencia.** Comadira identifica como los principios generales administrativos aplicables a la licitación pública: la igualdad, la concurrencia y la publicidad.²⁸ Si bien este autor no lo señala directamente, la transparencia también queda claramente incorporado en su marco conceptual general.

Concurrencia: el principio jurídico de la concurrencia o no discriminación afianza la posibilidad de la competencia y oposición entre interesados en la futura contratación. “La concurrencia...posibilita la defensa del interés económico del Estado en el contrato, pues solo operando dentro del mercado de competencia perfecta cabe obtener el mejor precio o, lo que es lo mismo, la mejor oferta de adhesión para el esquema contractual elaborado por la Administración”²⁹

No obstante, el principio de concurrencia no es absoluto; la normativa dispone en general de limitaciones, apoyado en el interés público de un control de la capacidad de los concurrentes.

Igualdad entre los oferentes. La igualdad encuentra su fundamento en el art. 16 de la Constitución Nacional. En aplicación de este principio, el ente licitante no puede establecer cláusulas discriminatorias, ni beneficiar con su comportamiento a uno de los licitadores en perjuicio de otros. “Siendo la igualdad de todos los oferentes un principio esencial que rige el procedimiento de contratación, desde el llamado a licitación hasta la adjudicación o formalización del contrato respectivo, resulta violatorio del art. 16 de la Constitución nacional toda actitud o comportamiento discriminatorio que beneficie a un licitador y que no haya sido simultáneamente efectuado o dispuesto en beneficio de los demás” (PTN, *Dictámenes*, 116: 170)

Publicidad. La publicidad, como principio general del procedimiento administrativo, se manifiesta en un doble sentido en la licitación pública. Significa en primer lugar la posibilidad de que el mayor número posible de interesados tome conocimiento del pedido de ofertas de la Administración, ampliando así su concurrencia y competencia. Asimismo gran parte de los actos y hechos del procedimiento licitatorio

²⁸ Ob. Cit. Pag. 289.

²⁹ MONEDERO GIL, José Ignacio. *Dictrina del Estado*. Pag. 331, citado por R. Dromi, pag. 99

son abiertos al público en general, y a los licitantes en particular, p. Ej. La apertura de los sobres. Y posibilita, en segundo lugar, un control procedimental de la actividad económica – financiera de la Administración, por los oferentes y por los órganos de control aún los de la misma Administración.

Transparencia. El procedimiento licitatorio permite ver con claridad el actuar de los órganos de la Administración en la disposición y uso de los fondos en la contratación administrativa. “La transparencia en la administración pública, la imparcialidad en el servicio de la cosa pública...el uso justo y honesto del dinero público son principios que tienen su base fundamental en el valor trascendente de la persona y en las exigencias morales objetivas del funcionamiento de los Estados...”³⁰

2.3.l.v. *La lentitud y complejidad atribuible al procedimiento de licitación pública.*

La licitación pública pareciera ser, para algunos, sinónimo de lentitud, dispendio, complicación e ineficiencia. La licitación requiere ser diseñada diligentemente, de modo que posibilite en la práctica celeridad, economía, sencillez y eficacia. La inaplicación de esos principios es señal de inoperancia administrativa. Si la Administración Pública en general cumple con los principios en cuestión, no hay motivos para que ellos no sean realidad; si por el contrario, la Administración no prepara cuidadosamente el proceso licitatorio, inútil será esperarlos de otras instancias o actores.

Por lo demás, una Administración descalificada por lenta, dispendiosa, complicada e ineficiente, ¿porqué habrá de esperarse de ella, un comportamiento distinto por los caminos de la contratación directa o de otros procedimientos supuestamente más ágiles? Y si por lo mismo ¿por qué no es de esperar una mayor posibilidad de corrupción con sistemas de mayor discrecionalidad?

Por ende, la solución de los inconvenientes que origina el empleo de la licitación pública no radica en su supresión como procedimiento de selección del contratista del estado; aquélla reside, en definitiva en la articulación de los medios no jurídicos conducentes al logro de una organización y dinámica administrativa que, nutrida de un plantel funcional esencialmente moral e idóneo, responda a las concepciones más modernas de las Ciencias de la Administración.³¹

2.3.m. *La transparencia en las Normas de Organismos Internacionales.*

Creemos finalmente importante hacer mención a las Normas de los Organismos Internacionales de Crédito, relacionado con los temas de compras y contrataciones y transparencia en el accionar público, atento a la permanente incorporación de Programas en el financiamiento provincial, con créditos internacionales. Tal es la Norma de Contrataciones con Préstamos del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y Créditos de la Asociación Internacional de Fomento, las que han incluido en sus últimas

³⁰ JUAN PABLO II. *Veritatis Splendor*. Citado por R. Dromi, Pag. 104 Ob. Cit.

³¹ COMADIRA JULIO, Ob. Cit. Pag. 288

ediciones cláusulas vinculadas con la transparencia, particularmente definiendo las figuras de fraude y corrupción.

En tal sentido, en la edición de la mencionada Norma de abril 2004 se detalla:

“Es política del Banco exigir a los Prestatarios (incluidos los beneficiarios de los préstamos concedidos por la institución), así como de los licitantes, proveedores y contratistas que participen en contratos financiados por el Banco, observen las más elevadas normas éticas durante el proceso de contrataciones y en la ejecución de dichos contratos. A efectos del cumplimiento de esta política, el Banco:

- a) define de la siguiente manera, a los efectos de esta disposición, las expresiones que se indican a continuación:
 - (i) “práctica corrupta” significa el ofrecimiento, suministro, aceptación o solicitud, directa o indirectamente, de cualquier cosa de valor con el fin de influir en la actuación de un funcionario público con respecto al proceso de contrataciones o a la ejecución del contrato, y
 - (ii) “práctica fraudulenta” significa una tergiversación de los hechos con el fin de influir en un proceso de contrataciones o en la ejecución de un contrato.
 - (iii) “Prácticas de colusión” significa la práctica colusoria entre los licitantes, con o sin el conocimiento del Prestatario ejercidas con el fin de establecer precios de oferta a niveles artificiales y no competitivos;
 - (iv) “Prácticas coercitivas” significa el daño o amenazas para dañar, directa o indirectamente, a las personas, a sus propiedades para influenciar su participación en un proceso de contratación, o afectar la ejecución de un contrato.
- b) rechazará toda propuesta de adjudicación si determina que el licitante seleccionado para dicha adjudicación ha participado, directa o a través de su agente, en prácticas corruptas, fraudulentas, colusivas o coercitivas para competir por el contrato de que se trate;
- c) anulará la porción del préstamo asignada a un contrato si en cualquier momento determina que los representantes del Prestatario o de un beneficiario del préstamo han participado en prácticas corruptas, fraudulentas o colusivas durante el proceso de contratación o en la ejecución de dicho contrato, sin que el Prestatario haya adoptado medidas oportunas y apropiadas que el Banco considere satisfactorias para corregir la situación;

- d) sancionará a una firma o persona, incluyendo declararlo inelegible, en forma indefinida o durante un período determinado, para la adjudicación de un contrato financiado por el Banco si en cualquier momento determina que la firma ha participado, directa o indirectamente a través de un agente, en prácticas corruptas, fraudulentas o colusivas al competir por dichos contrato o durante su ejecución, y
- e) tendrá el derecho de exigir que, en los contratos financiados con un préstamo del Banco, se incluya una disposición que exija que los proveedores y contratistas deben permitir al Banco revisar las cuentas y archivos relacionados con el cumplimiento del contrato y someterlos a una verificación por auditores designados por el banco.

2.4. Marco teórico en materia de control.

2.4.a. Algunas recomendaciones sobre las instituciones de control

- ***sobre el marco jurídico:***
 - . las instituciones de Control deben contar con una base sólida, estable y aplicable que se apoye en la Constitución y la ley y se complemente con estatutos, reglamentos y procedimientos
 - . las instituciones de Control deben tener la independencia de funciones, organización y operación que requieren para cumplir con sus tareas de manera objetiva y eficaz.
 - . las instituciones de Control deben contar con el poder y los medios que establecen claramente la Constitución y las leyes para practicar auditorías de todos los fondos, recursos y operaciones públicas, independientemente de que éstos se reflejen en el presupuesto y de quién recibe o maneja estos fondos, recursos y operaciones públicas.
 - . las instituciones de Control deben llevar a cabo toda la gama de auditoría externa del sector público, realizando auditorías de regularidad y desempeño.
 - . las instituciones de Control deben poder informar libremente y sin restricciones sobre los resultados de su trabajo, al Parlamento y deben hacerse públicos.

- ***Adopción e instrumentación de normas de auditoría:***
 - . las instituciones de Control, reconociendo la experiencia nacional e internacional vigente, deben adoptar, promulgar y difundir formalmente políticas y normas de auditoría relevantes para el sector público. Las normas de auditoría deben aplicarse de manera consistente y confiable al trabajo de una institución de Control, y generar un entorno de control en todo el ámbito público, para garantizar niveles de seguridad aceptables.

- ***Administración de una institución de control y auditoría:***
 - . las instituciones de Control deben asegurarse de que sus recursos humanos y financieros se utilicen de la manera más eficiente para garantizar el ejercicio eficaz de su mandato
 - . las instituciones de Control deben desarrollar la especialización técnica y profesional de su personal a través de programas de educación y capacitación.

2.4.b. Algunos interrogantes para guiar la investigación sobre las oficinas de Control

- ¿Cuenta el titular con la seguridad de que permanecerá en su cargo, estando el puesto protegido constitucionalmente o garantizado contra la interferencia política?
- ¿Es el puesto un nombramiento no político?
- ¿Recibe el puesto una remuneración adecuada?
- ¿Cuenta la oficina con el personal adecuado?
- ¿Están actualizados los informes a la Legislatura?
- ¿Se dan a conocer oportunamente los informes?
- ¿Se da a los informes un seguimiento regular por parte de la Comisión Revisora de Cuentas Públicas de la Legislatura o de algún otro órgano equivalente?
- ¿Se toman medidas con base en los informes?
- ¿Existen reglas que exijan la auditoría anual de las cuentas financieras de las instituciones estatales y paraestatales por auditores independientes y la revelación pública de los resultados? ¿Es el Tribunal de Cuentas responsable de llevar a cabo estas auditorías?
- ¿Se cuenta con un sistema de rastreo de bienes que permita una evaluación periódica de los bienes que garantice que las adquisiciones del Estado permanecen bajo su control hasta que se descartan de manera adecuada?
- ¿Cumple el Tribunal de Cuentas con normas de contabilidad y auditoría apropiadas?
- ¿Recibe el Tribunal de Cuentas lo presupuestado por la ley de presupuesto?

2.4. c. Marco conceptual sobre Control

2.4.c.i. INTRODUCCIÓN. LA FUNCIÓN DE LOS ENTES FISCALIZADORES.

Si bien la legislación vigente en la Provincia de Entre Ríos, le asigna al TCP la función de control externo y de ejecución posterior, debe tenerse en cuenta que sus actividades de fiscalización se facilitan si se incrementa el nivel de seguridad que proveen los sistemas de control interno de los entes sujetos a verificación.

En el marco del XVI Congreso Nacional de Tribunales de Cuentas de la República Argentina, realizado en octubre de 2001, el tema tratado por una de las comisiones fue “La importancia de la evaluación y seguimiento de la estructura y operatividad del ambiente de control interno”. Todos los trabajos presentados destacaban la importancia de integrar y compatibilizar el control interno con la función de fiscalización externa.

Si bien las legislaciones de los países de origen cultural hispánico asignan la responsabilidad del control interno a organismos dependientes del poder administrador, algunos entes de control externo agregaron a su esquema de fiscalización el control previo, asociado a la estructura de control interno que tiene instalada cada servicio administrativo.

Al respecto la legislación española, al asignar la responsabilidad de controlar los actos de la administración del Estado, a la Intervención General de la Administración del Estado (I.G.A.E.), establece una vinculación sustantiva entre control previo y control interno.

La Constitución de Colombia, en su artículo 268, faculta al ente de Contralor General de la República a conceptuar la calidad y eficiencia del control fiscal interno de las entidades y organismos del Estado.

La legislación brasileña determina que los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial mantendrán de forma integrada, sistemas de control interno con la finalidad de, entre otras, “apoyar el control externo en el ejercicio de su misión institucional”.

El Coordinador de Asesores de la Contaduría Mayor de Hacienda de Méjico, José Miguel Macías Fernández señala: “la posibilidad de promover e inducir el establecimiento de mecanismos apropiados de control interno en las entidades sujetas a la revisión del órgano superior de control, se ha comprobado que resulta trascendental. Se ha llegado a afirmar que la calidad del control posterior queda en buena parte determinado por la eficacia de los mecanismos internos adoptados, por lo que resulta altamente recomendable que se preste gran atención al fortalecimiento del control interno”.

Las políticas y normas de auditoría del Tribunal de Cuentas Europeo se basan en las mejores prácticas internacionales, representadas por las normas de auditoría publicadas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), las normas internacionales de fiscalización establecidas por la International Federation of Accountants (IFAC) y por el Comité Internacional de Prácticas de Fiscalización de la Federación Internacional de Expertos Contables, entre otros.

El manual que actualmente es considerado como punto de referencia general es el editado por IFAC. Aunque su objetivo original fue fijar normas de control para el sector privado, la versión actual incursiona en el ámbito público estableciendo pautas para el control de la legalidad y la regularidad. Según Macías Fernández “actualmente el manual de IFAC contiene un capítulo final en el que se dice que el manual estudiado para el sector privado puede ser aplicado al público por analogía, pero el problema público no es estudiado en profundidad. Es por tanto, en el mundo anglosajón donde nace por primera vez esta extensión de la utilización de los manuales al ámbito público. Sin embargo, a las normas las tiene que acompañar un sistema de reglas técnicas que deberían encontrar una formulación explícita en manuales operativos”.

En nuestro país la ley nacional 24.156, de Administración Financiera, en base al principio de que “quien registra las operaciones financieras no puede auditar las mismas”, sostuvo en la práctica la aplicación del modelo del Banco Mundial SIMAFAL (Sistema de Administración Financiera para América Latina) y para el ejercicio del control interno crea la Sindicatura General de la Nación (SiGeN), dependiente del máximo responsable de la administración, el Presidente de la Nación, pero con autarquía, dotada de personería jurídica propia.

El esquema establecido adopta el enfoque sistémico de la administración y de éste deriva el principio de centralización normativa y descentralización operativa, y su aplicación al diseño de la estructura del control interno establece dos niveles:

- a) el nivel superior centralizado, a cargo de la SiGeN, como órgano normativo de supervisión y coordinación, responsable del dictado de normas de control interno, de auditoría interna y supervisión del sistema de control interno y cumplimiento de normas técnicas emitidas y
- b) niveles inferiores descentralizados, que constituyen una red de Unidades de Auditoría Interna (UAI) dependientes jerárquicamente del máximo responsable de cada jurisdicción o entidad del Poder Ejecutivo y funcionalmente de SiGeN.

2.4.c.ii. EL CONTROL ESTABLECIDO POR LAS NORMAS PROFESIONALES ACTUALES.

Analizaremos ahora las pautas establecidas por las distintas instituciones profesionales, nacionales e internacionales, y colegios de expertos contables.

Las políticas y normas de auditoría del Tribunal de Cuentas Europeo se basan en las mejores prácticas internacionales, representadas por las normas de auditoría publicadas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) y las normas internacionales de fiscalización establecidas por la IFAC, cuyas pautas son tenidas en cuenta en el presente trabajo.

En nuestro país, las normas profesionales difundidas en los distintos informes y resoluciones técnicas de la Federación Argentina de Consejos Profesionales en Ciencias Económicas (FACPCE), mantienen concordancia con las pautas de IFAC. Debe tenerse en cuenta que la FACPCE es miembro activo de IFAC, por lo que interviene la redacción y aprobación de las normas emanadas de ésta.

2.4.c.ii.1 .LAS PAUTAS INTOSAI

Las Directrices para las Normas de Control Interno establecidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), definen “una estructura de control interno que abarca la actitud, los métodos, los procedimientos y medidas de gestión que proporcionen una garantía razonable de obtención de los siguientes objetivos de carácter general:

- promover las operaciones metódicas, económicas, eficientes y eficaces y los productos y servicios de calidad, acorde con la misión que la institución debe cumplir;

- preservar los recursos frente a cualquier pérdida por despilfarro, abuso, mala gestión, errores, fraudes e irregularidades;
- respetar las leyes, reglamentaciones y directivas de la dirección; y
- elaborar y mantener datos financieros y de gestión fiables y presentarlos correctamente en los informes oportunos.”

Esta entidad, en base a la información proporcionada por sus miembros, entes fiscalizadores nacionales de países tales como Nueva Zelanda, Japón, Bolivia, República de Sudáfrica, Estados Unidos, Reino Unido, China, Costa Rica, e Islandia, entre otros, ha definido prácticas comunes para la creación y supervisión de un sólido marco de control interno. Ha tenido en cuenta los datos aportados por los miembros, a partir de experiencias favorables y los ejemplos presentados de deficiencias de control detectadas.

Las prácticas comunes obtenidas como conclusiones, que se transcriben textualmente, son las siguientes:

- a) disponer de una norma constitucional o legislativa que establezca jurídicamente una base global (o un requisito y los objetivos) para el mantenimiento de controles eficaces;
- b) estipular el cumplimiento de determinadas normas al diseñar una estructura de control interno, y que se ajusten al modelo de normas de la INTOSAI, o se deriven de éstas;
- c) centrar la atención de la dirección en sus responsabilidades con respecto a la implantación de controles internos eficaces, y mantener de manera continuada un entorno positivo de control interno;
- d) esforzarse por evitar fallos del control interno, en lugar de limitarse a detectarlos y corregirlos, a través de normas como la obligación de que los directivos realicen con periodicidad autoevaluaciones de las actividades de control interno.;
- e) acentuar la función de los auditores internos como parte decisiva de la estructura de control interno de una organización; y
- f) garantizar que las Entidades Fiscalizadoras Superiores desempeñen un papel clave en la creación de normas de control interno, el establecimiento de un marco sólido de control interno, el trabajo conjunto con los auditores internos, y la evaluación de los controles internos como parte integrante de las auditorías financieras y de las auditorías de rendimiento.

En resumen: *la Entidad Fiscalizadora Superior deberá dedicarse a valorar la adecuación y la eficacia de la aplicación de los controles internos de las entidades auditadas.*

2.4.c.ii.2. LAS NORMAS INTERNACIONALES DE AUDITORIA (NIA) DE IFAC.

La International Federation of Accountants (IFAC) se define a sí misma como una organización sin ánimo de lucro, no gubernamental, no política, de carácter internacional, formada por Institutos profesionales. Su sede se encuentra en Ginebra, Suiza, pero su oficina administrativa, está en Nueva York.

El Comité de Prácticas Internacionales de Auditoría (CPIA), como órgano de IFAC, ha desarrollado una prolífica actividad consistente en la emisión de normas de auditoría teniendo en cuenta, fundamentalmente el aspecto operativo. El objetivo es incrementar la calidad y uniformidad de la práctica de auditoría en el mundo, mediante la:

- publicación de Normas Internacionales de Auditoría;
- publicación de criterios para la aplicación de las Normas Internacionales de Auditoría;
- promoción de la adopción de los pronunciamientos del Comité, como la principal autoridad para la emisión de Normas y Criterios Nacionales y para su utilización en las ofertas internacionales de valores;
- promoción de la aceptación de las Normas Internacionales de Auditoría por los legisladores y las comisiones nacionales de los mercados de valores;
- promoción del debate entre los auditores, los usuarios y las instituciones reguladoras del mundo, al objeto de identificar las necesidades de los usuarios de nuevas normas y criterios.

Este Comité ha emitido, además de las Normas, Declaraciones Complementarias que brindan especificaciones conceptuales y apoyo sobre los procedimientos.

En cada norma se inserta la opinión del Comité del Sector Público. Si bien estas opiniones son tenidas en cuenta, como el presente trabajo tiene como objetivo la definición y aplicación de pautas de control en dicho ámbito, éstas han sido diseñadas no sólo con los elementos teóricos que se presentan, sino también con la experiencia profesional, que al respecto ha desarrollado el autor de esta investigación.

Es procedente, luego de haber analizado las pautas de INTOSAI, desarrollar el estudio de las NIA de IFAC dado que brindan elementos a un nivel de mayor detalle. Aquellas son definiciones generales, mientras que éstas son de aplicación directa en la actividad profesional del auditor en su función de evaluar sistemas de control.

Se analizan a continuación las Normas y Declaraciones Complementarias que se relacionan con el tema investigado, es decir las que tienen por objetivo dotar de calidad y uniformidad, a nivel internacional las actividades profesionales relacionadas con el control.

LA N.I.A. 400. EVALUACIÓN DEL RIESGO Y CONTROL INTERNO.

El propósito de esta NIA “es establecer reglas y suministrar criterios en la obtención del necesario conocimiento de los sistemas contable y de control interno, así como del riesgo en la auditoría y sus componentes: riesgo inherente, riesgo de control y riesgo de detección”.

Establece pautas básicas de procedimientos de auditoría y define los elementos conceptuales que deben componer el sistema de control. Los preceptos operativos que determina, para el análisis y evaluación de tal sistema se desarrollan a continuación.

2.4.d. Estudio de los Sistemas Contable y de Control interno.

“El auditor debe obtener el conocimiento suficiente de los sistemas contable y de control interno que le permita una adecuada planificación de la auditoría y el correcto desarrollo de las distintas etapas de la misma. Debe, asimismo, utilizar su criterio profesional para evaluar el riesgo en la auditoría y para diseñar los procedimientos de auditoría necesarios para asegurarse de que ha sido reducido a un nivel aceptablemente bajo”.

Se definen en este precepto elementos conceptuales que es necesario precisar.

Se entiende por “sistema contable” al conjunto de operaciones y registros, mediante los que una entidad mantiene anotaciones o constancias contables de sus transacciones. El procesamiento de tales transacciones requiere la identificación, recopilación, análisis, cálculo, registro, agregación y posterior explotación para emitir informes. Todas estas actividades requieren verificación bajo pautas de auditoría para asegurar su correcta ejecución. Las pautas deben ser adecuadas al contexto, computadorizado o no, en que se efectúa tal ejecución.

Para conocer el sistema contable, el auditor debe identificar:

- a) los principales tipos de transacciones de las operaciones de la entidad;
- b) la manera en que se inician dichas transacciones;
- c) los registros contables significativos, los soportes documentales de los mismos y los saldos específicos de los estados financieros; y
- d) el proceso contable de elaboración y presentación de la estados financieros, desde el comienzo de las transacciones significativas y otros hechos hasta su inserción en los estados financieros

El término “estados financieros”, tal como se describe en el Prefacio a las Normas Internacionales de Contabilidad, incluye balance, cuenta de pérdidas y ganancias, estado de cambios en la situación financiera, memoria y otros estados, así como información adicional que pueda identificarse como incluida en los estados financieros.

La expresión “control interno” engloba al conjunto de políticas y procedimientos adoptados por la dirección de la entidad con la finalidad de asegurar, dentro de los posibles límites, la consecución de los objetivos organizacionales relativos a la adecuada y eficiente realización de la actividad de la misma, incluido el cumplimiento de las políticas de dirección, la adecuada custodia de los activos, la prevención y detección de fraudes y errores, la precisión y completitud de los registros contables y la oportuna preparación de la adecuada información financiera.

Tratándose de entes públicos, debe tenerse en cuenta que los objetivos organizacionales pueden estar influenciados por conceptos relativos a la responsabilidad pública o fundados en legislación o regulación específica. El origen y naturaleza de estos objetivos, deben ser tenidos en cuenta en la evaluación de los procedimientos de control interno, porque pueden influir en el propósito del auditor.

Haciendo un rápido repaso de otras definiciones del concepto de control interno, brindadas por autores de renombre o por entidades profesionales, se puede afirmar que en general tienen un enfoque funcional y definen los mismos objetivos: salvaguardar el patrimonio; propender al logro de los fines del ente, alentando la adhesión a las políticas establecidas y mediante la coordinación y el uso eficiente de los recursos; verificar la exactitud y confiabilidad de las registraciones contables y la consiguiente generación de oportunos estados e informes.

Otros autores, al definir el control interno adoptan una visión más estructuralista pues consideran que los controles deben orientarse a la verificación del cumplimiento de las directivas por parte de los subordinados, dentro de la pirámide de la organización, haciendo referencia sólo a elementos estructurales, dejando de lado los aspectos funcionales.

En el precepto enunciado más arriba, “Estudio de los Sistemas Contable y de Control Interno”, se denota una íntima relación entre ambos, dado que la NIA 400 los identifica y analiza como una díada. ***En el presente análisis se los considera como subsistemas integrados.*** Los procedimientos de registraciones contables deben permitir automatizar el control. Las pautas de procedimientos de control, deben considerarse rutinas componentes de los procesos de ejecución de transacciones.

Para lograr la eficacia del control interno es imprescindible la intervención de las máximas autoridades de la organización, materializado en la actitud de apoyo continuo, declaraciones escritas de pautas generales y la intervención directa en las actividades vinculadas. Se conforma así lo que se denomina el “entorno o contexto de control”. En las declaraciones emanadas del más alto nivel organizacional, se deben enunciar taxativamente, además de las pautas básicas, las penalidades ante la falta de cumplimiento.

Deben especificarse además los “procedimientos de control”, que consisten en las actividades adicionales a las del entorno de control, es decir verificaciones, en muchos casos sorpresivas, para detectar errores o fallas del sistema de control interno. Si se constituye orgánicamente un conjunto de procedimientos de control se puede contar con una herramienta eficaz de verificación de los controles rutinarios, es la segunda línea de la función de auditoría.

Entre los procedimientos de control, la NIA 400 incluye:

- conciliaciones, revisadas y aprobadas adecuadamente.
- Examen de la exactitud aritmética de los registros.
- Control de las aplicaciones y de los sistemas informatizados, estableciendo, por ejemplo controles sobre: cambios en los programas informáticos; acceso a los archivos de datos. Este es uno de los puntos a los que esta investigación le asigna mayor importancia, y como tal es tratado más adelante.
- Mantenimiento y revisión del control y balance de saldos.
- Aprobación y control de documentos.
- Comparación de los datos internos con fuentes externas de información.
- Comparación de los saldos de caja, valores y existencias con los registros contables.
- Limitaciones al acceso físico directo a los activos y registros.
- Comparación y análisis de los resultados financieros con los previamente presupuestados.

2.4.d.i Objetivos del subsistema de Control Interno.

El diseño del subsistema de control interno tiene por objetivos básicos los siguientes:

- a) Las transacciones se realizan según la autorización, general o específica, de la dirección. Según el enfoque de esta investigación, es conveniente que se verifique el cumplimiento de la totalidad de las variables que definen cada transacción. Tales variables deben ser especificadas por la dirección.
- b) Todas las transacciones y hechos deben registrarse con prontitud, por el importe correcto, en la cuenta adecuada y en el período en que han tenido lugar, de modo de posibilitar la preparación de estados

financieros en el marco de principios contables adecuadamente identificados.

- c) El acceso a los activos y registros debe ser permitido según pautas adecuadas y conocidas por los involucrados.
- d) Los saldos de los activos deben compararse con la existencia real, con la periodicidad adecuada, y debe establecerse, y verificar el cumplimiento, de las medidas a tomar en caso de detectarse diferencias.
- e) Verificación de que los controles se aplican sobre las transacciones rutinarias y sobre las que no lo son.

2.4.d.ii. El entorno de control.

En la NIA 400, IFAC establece que el entorno de control *"es la actitud, disposición y actuación de las autoridades de la organización en relación con el sistema de control interno y su importancia para la entidad. Esta actitud tiene incidencia directa sobre la efectividad de los procedimientos específicos de control"*.

En general, en las organizaciones y particularmente en las del sector público, el entorno o ambiente de control está fuertemente influenciado por la cultura organizacional. Frecuentemente esta influencia es negativa, las iniciativas de implantar controles son rechazadas y se requieren esfuerzos importantes y persistentes para lograr su aceptación. Este rechazo tiene vinculación con las divergencias de objetivos e intereses de la organización y los individuos.

Es importante, al iniciar la ejecución de actividades de auditoría, conocer las características y profundidad, o arraigo, de las características de la cultura organizacional, tratando de identificar sus manifestaciones.

Es necesario para evaluar el entorno de control, identificar los factores en que se apoya, y dada la decisiva incidencia que tiene la actitud de los niveles directivos en todos estos factores, se debe verificar la materialización de tales actitudes en las siguientes acciones concretas:

- a) Funciones que, con respecto al control, desarrollan los niveles directivos o los elementos estructurales en los que hayan delegado tales funciones, unidades de auditoría por ejemplo. En caso de delegación se debe tener en cuenta el nivel jerárquico y apoyo que recibe el elemento estructural que ejecuta los controles.
- b) Tendencias de la dirección a la aplicación de la discrecionalidad en las decisiones. "Filosofía y estilo de la dirección", como indica la NIA 400, materializados por ejemplo, en la toma de decisiones intuitivas, o

que impresionan a la opinión pública, pero no generan beneficios efectivos.

- c) Organización estructural acorde a las necesidades del control, para que sea factible el enfrentamiento de responsabilidades.
- d) Importancia asignada a los procedimientos de auditoría interna, seguimiento de sus actividades, requerimiento y análisis de informes periódicos y ejecución de las medidas correctivas derivadas de tales informes.

2.4.e. La concepción modélica del control que instrumenta la ley nacional 24.156

¿ Qué rasgos salientes presenta el nuevo sistema de control?

De la lectura del articulado de la ley 24.156 salta inmediatamente a la vista que ha sido motivo de especial atención por parte del legislador, implementar **dos ejes de control** nítidamente diferenciados: el **interno** de Poder Ejecutivo Nacional, a cargo de un órgano de su pertenencia: la Sindicatura General de la Nación y el **externo** del Sector Público Nacional, a cargo de la Auditoría General de la Nación, órgano de asistencia técnica del Congreso de la Nación en su rol de órgano fiscalizador de la gestión del Sector Público Nacional.

Respecto del sistema de control interno cabe aclarar que él halla su necesario complemento en las **unidades de auditoría interna**, que se crean en cada jurisdicción o entidad para compartir el control de las decisiones de cada uno de sus responsables máximos.

Otro aspecto destacable de la ley, en su espíritu y objetivos, es el de hacer, en su artículo 101, **responsable a la autoridad máxima de cada jurisdicción o entidad**, de establecer un adecuado sistema de control interno, el que debe incluir tanto los instrumentos de control previo y posterior incorporados en el plan de organización y en los reglamentos y manuales de procedimiento, como la auditoría interna.

Vale decir que, de acuerdo al plexo normativo que ahora rige la hacienda estatal, en el sector público nacional deben adoptarse las decisiones administrativas una vez agotadas las instancias de examen y análisis que , en cada caso, se exijan conforme a las normas procedimentales que resulten de aplicación a los circuitos inherentes a cada estructura organizativa en particular.

El control interno de las actividades del Poder Ejecutivo Nacional reposa, pues, tanto en las denominadas UAIs como en la Sindicatura General de la Nación, órgano normativo de supervisión y coordinación de ellas, que también se halla investido de la atribución de comprobar la efectiva puesta en práctica , por parte de los fiscalizados, de las recomendaciones efectuadas por dichas unidades de control. Le cabe, incluso, a la

Sindicatura, la potestad de formular recomendaciones directamente a los organismos que se hallen en el ámbito de su competencia.

La gestión del órgano ejecutivo y sus resultados, se hallan sujetas al permanente contralor del Poder Legislativo de la Nación, a cuyo organismo de asistencia técnica para la realización del dicho mandato constitucional, la Auditoría General de la Nación, (art. 85, CN), debe la SiGeN facilitar el desarrollo de sus actividades (art. 104, inc. e), Ley 24.156).

El modelo de control interno a establecer debe responder a los ***criterios de integralidad e integración***, como lo prevé el art. 103 de la ley. Es decir que es integral porque debe abarcar los aspectos vinculados a la ***legalidad, presupuestarios, financieros, patrimoniales, normativos y de gestión***, la evaluación de los programas, proyectos y operaciones y estar fundado en criterios de economía, eficiencia y eficacia.

Se parte, por ende, de una premisa ignorada por la legislación anterior tan sólo enderezada a ejercer un control de regularidad del gasto, y es la de que la legalidad del accionar administrativo, si bien es, ciertamente, condición necesaria de un adecuado uso del recurso público, no siempre es suficiente, pues debe ser, además, razonable y oportuno.

Y es, a la vez, integrado por cuanto debe insertarse en los procedimientos que se establezcan para la correspondiente toma de decisiones.

En suma, la ley propende a lograr un control integral, en tanto no se agota en el control de legalidad y contable sino que, también, atiende al control de gestión o de mérito. E integrado porque su realización forma parte de los procesos de exteriorización de la voluntad administrativa.

2.4.f. La Administración Financiera y su vinculación con los ejes del diagnóstico

Uno de los instrumentos de anticorrupción más poderosos es el establecimiento de prácticas de administración financiera sólidas, con sistemas contables oportunos y eficientes, en combinación con revisiones puntuales y profesionales llevadas a cabo por auditores internos e independientes.

Los sistemas contables pobres, desconectados e inoportunos y los enfoques fragmentarios en la administración financiera ofrecen oportunidades para el fraude, o para encubrirlo, y en caso de ser reportado, impiden identificar y responsabilizar a los culpables.

¿ En qué consiste una buena administración financiera?

- capacidad de analizar y evaluar el impacto financiero de las decisiones administrativas, antes y a de su implementación
- garantizar el flujo efectivo necesario para financiar las actividades planeadas

- salvaguardar los recursos a través de controles financieros apropiados
- garantizar la legalidad y la regularidad en el uso de fondos públicos
- informar e interpretar los resultados de las actividades y operaciones medidas en términos financieros y llevar a cabo auditorías ex post y evaluaciones.

¿ Cómo una buena administración financiera contrarresta la corrupción?

- proporciona información sólida para los responsables de la anticorrupción: la Auditoría General de la Nación o el Tribunal de Cuentas (nación y provincias respectivamente), la Comisión de Cuentas Públicas de la Legislatura y los organismos de investigación y procesamiento judicial.
- Incluye requerimientos para que todas las transacciones se adhieran a las mismas reglas, eliminando los vacíos y los mecanismos alternativos que motivan y encubren las actividades corruptas.
- Promueve el desarrollo de controles y auditorías financieras, contables y administrativas sólidas
- El control administrativo se fortalece más con relación a la vigilancia del poder discrecional sobre gastos sujetos a un alto grado de vulnerabilidad. Areas típicas de abuso son los gastos de viaje, contratos de consultoría subdivididos para ubicarlos por debajo del nivel de revisión, etc.
- Facilita la auditoría.

3. DIAGNOSTICO

3.1.

Sector Público Provincial : análisis disposiciones constitucionales; estructura organizativa interna; estructura y distribución presupuestaria; programas de capacitación de funcionarios públicos.

3.1.a. Marco Constitucional Provincial

La Constitución de la Provincia de Entre Ríos fue sancionada en el año 1933, es decir, hace 72 años.

Si bien muchas de sus cláusulas podrían entenderse como desactualizadas, es dable señalar que existen diversas normas de importancia para el tema que nos ocupa, partiendo de la base de que las normas de la Constitución Nacional aparecen plenamente operativas en la organización institucional de la Provincia (arg. arts. 1º, 6º, 15, 25, 123, 136 y cc. Constitución Provincial).

En tal sentido, corresponde realizar un análisis somero del sistema de organización de la Administración Pública Provincial, a la luz de las pautas constitucionales, legales y reglamentarias vigentes. Tal descripción permitirá contar con algunos elementos de utilidad al momento de evaluar el objeto del presente trabajo.

Al margen de lo expuesto, en los últimos tiempos existieron diversos proyectos del Poder Ejecutivo Provincial tendientes a la modificación de la Constitución de Entre Ríos. Desde 1983 los distintos Gobernadores los han presentado en la Legislatura, incluso algunos de ellos con media sanción de la Cámara de Senadores (proyecto presentado en 1984). En el año 1989, el Poder Ejecutivo creó una comisión para el estudio de la reforma de la Constitución. En 1993, el entonces gobernador presentó en la Legislatura otro proyecto en similar sentido, al igual que en 1996.

En el año 2001, se presentó un nuevo proyecto a la Cámara de Senadores, y finalmente, en el mes de diciembre del 2003, el Proyecto del Poder Ejecutivo tuvo aprobación con más de dos tercios en la Cámara de Senadores de la Provincia y despacho favorable de la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Diputados.

Debe tenerse presente que la Constitución Provincial requiere la convocatoria de una Convención Constituyente (art. 216), y dicha convocatoria debe ser efectuada por una ley “sancionada con dos tercios de votos del número total de los miembros cada Cámara; y, si fuese vetada, será necesario para su promulgación que la Asamblea insista con igual número de votos” (art. 217). El mismo artículo indica que la ley en que se

declare la necesidad o conveniencia de la reforma debe expresar “si ésta debe ser general o parcial y determinando, en o de ser parcial, los artículos o la materia sobre los cuales ha de versar la reforma”.

Por Decreto N° 4627 del 4 de agosto de 2005, el Poder Ejecutivo provincial dispuso convocar a una “consulta popular voluntaria”, con el objeto de que los electores “expresen su opinión respecto de la conveniencia y necesidad de una reforma parcial de la Constitución provincial”. La convocatoria se efectuó para el día 23 de octubre de 2005 (art. 1°).

Se resolvió asimismo que los sufragantes debían responder a la pregunta “¿Está Ud. de acuerdo con que se declare la necesidad y conveniencia de reformar parcialmente la Constitución de la Provincia?”. La respuesta debía ser afirmativa, negativa o absteniéndose (art. 3°). En cuadro anexo se publican los datos con los resultados.

La Constitución Provincial cuenta con once Secciones, a saber; 1.- Declaración, derechos y garantías; 2.- Régimen económico y del trabajo; 3.- Régimen electoral; 4.- Poder Legislativo; 5.- Poder Ejecutivo; 6.- Poder Judicial; 7.- Jurado de enjuiciamiento; 8.- Régimen municipal; 9.- Educación común; 10.- Reforma de la Constitución; 11.- Disposiciones transitorias.

La Sección referida al Poder Ejecutivo, regula a su vez lo referente al Gobernador y Vicegobernador, a los Ministros Secretarios de Estado, al Fiscal de Estado, al Contador y Tesorero de la Provincia, al Tribunal de Cuentas y a la Policía. Es decir, los funcionarios aludidos, al margen de normas específicas que permitan dotarlos de ciertas atribuciones, se encuentran incardinados orgánicamente en uno de los Poderes del Estado, cual es el Poder Ejecutivo, y cuyo Jefe es el Gobernador de la Provincia (arts. 114 y 134 C.P.).

Como **Gobernador** de la provincia y titular del Poder Ejecutivo, tiene atribuciones para “*nombrar a los ministros secretarios y demás empleados de la administración*” (art. 135 inc. 16), y con Acuerdo del Senado, entre otros, designar a los Jueces, Fiscal de Estado, Contador, Tesorero y miembros del Tribunal de Cuentas (art. 135 inc. 17).

En cuanto a los **empleados** de la Administración Pública, la constitución contiene una norma de indudable importancia, cual es el art. 21, que reconoce –con una redacción propia de la época de su sanción- la estabilidad en el empleo público, con el siguiente texto: “*Ningún empleado de la Provincia o de las municipalidades con más de un año consecutivo de servicio, podrá ser separado de su cargo mientras dure su buena conducta, sus aptitudes física y mental, y su contracción eficiente para la función encomendada, a excepción de aquellos para cuyo nombramiento o cesantía se haya previsto, por esta Constitución o por las leyes respectivas y normas especiales. La ley reglamentará esta garantía y los deberes y responsabilidades del empleado o funcionario y determinará las bases y tribunales administrativos para regular el ingreso, los ascensos, remociones, traslados e incompatibilidades*”. Asimismo, establece ciertos casos de incompatibilidades, en la misma Constitución (vgr. art. 22).

La Constitución prevé que es competencia de la **Legislatura** provincial “*Crear o suprimir empleos para la mejor administración de la Provincia, siempre que no sean de los establecidos por esta Constitución, determinando sus atribuciones,*

responsabilidades y su dotación” (art. 81 inc. 14). El nombramiento y remoción de dicho personal corresponde al Poder Ejecutivo (art. 135 inc. 16 y 18). También le corresponde *“Dictar leyes estableciendo los medios de hacer efectivas las responsabilidades civiles de los funcionarios y, especialmente, de los recaudadores de renta, tesorero de la Provincia y demás administradores de dineros públicos”* (art. 81 inc. 15).

Vinculado con ello, es competencia exclusiva de la Legislatura *“Crear reparticiones autárquicas pudiendo darles facultad para designar su personal y administrar los fondos que se les asigne, dentro de las prescripciones de la ley de creación”* (art. 81 inc. 19). Es decir, la administración descentralizada debe ser creada, organizada o dispuesta por ley provincial.

Los funcionarios constitucionalmente contemplados tienen el siguiente régimen: el **Fiscal de Estado** debe defender el patrimonio del fisco, tiene atribuida legitimación como parte en los juicios contenciosos administrativos y en todos aquellos en que se controviertan intereses del Estado (art. 139), estableciendo además la necesidad de una ley que determine la forma y modo de ejercicio de sus funciones, como así también la inamovilidad en el cargo mientras dure su buena conducta. Prevé también legitimación para impugnar las decisiones del Poder Ejecutivo provincial, cuando a su juicio sean contrarias a los intereses patrimoniales del Estado.

En cuanto a la **Contaduría**, se prevé su intervención preventiva en las órdenes de pago y las que autoricen gastos, indicando la norma que la ausencia del visto bueno del órgano impedirá el cumplimiento de la orden, salvo insistencia por acuerdo de Ministros. En tal caso, la Contaduría, debe dar inmediatamente publicidad a su resolución y poner todos los antecedentes en conocimiento del **Tribunal de Cuentas** (art. 142). Este último órgano es el encargado de aprobar o desaprobado la percepción e inversión de caudales públicos, hecha por todos los funcionarios y administradores de la Provincia (art. 143).

Por otra parte, existe una norma específica respecto de la **publicidad de los actos de gobierno**: señala el art. 31 que *“Los actos oficiales de toda la administración, y en especial, los que se relacionen con la percepción e inversión de la renta, deberán publicarse periódicamente en la forma que la ley lo establezca”*.

Respecto a los **Ministros** del Poder Ejecutivo y su organización debemos recordar que la figura de los Ministros Provinciales tiene rango constitucional. Se regula su actividad y son determinados en 16 artículos de la Constitución (arts. 32, 76, 97, 107, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 135, 137, 138, 142 y 220). Dichas normas regulan la obligación de concurrir al Poder Legislativo a dar explicaciones e informes, como asimismo la forma de remoción de su cargo, a través del juicio político. La denominación constitucional de dichos órganos es la de *“Ministros Secretarios de Estado”* (cap. II, arts. 127/133), encargándole el despacho de los negocios administrativos de la Provincia; estableciendo los requisitos para ejercer el cargo y un número máximo de tres Ministros Secretarios, y la necesidad del dictado de una ley para deslindar las ramas y las funciones adscriptas al despacho de cada uno de ellos.

Con su firma refrendan los actos del Gobernador, sin la cual las resoluciones carecen de efecto, atribuyéndole la Constitución facultades para expedir por sí solos reglamentaciones en todo lo referente al régimen interno de sus respectivos

departamentos. Por la firma de dichas órdenes y resoluciones que autoricen, se los señala como responsables solidarios.

La **ley de Ministerios** que establece las funciones de los Ministros, se identifican en la ley N° 9551 (B.O.15/3/2004). Surge de dicha norma la existencia de tres Ministerios:

- a) Gobierno, Justicia, Educación, Obras y Servicios Públicos.
- b) Economía, Hacienda y Finanzas
- c) Salud y Acción Social.

La ley prevé algunas **incompatibilidades** para ser Ministro, tales como parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad o afinidad con el Gobernador u otro Ministro (art. 4°). También, se establece la incompatibilidad con otros cargos públicos, con la representación o asesoramiento de empresas concesionarias o interesadas en cualquier contrato o negocio” (art. 6). Se prevé la inmunidad de los Ministros durante el ejercicio de sus funciones (art. 8). La ley indica las competencias generales y específicas de cada Ministerio, de modo minucioso y detallado.

Sin perjuicio de estos tres Ministerios, la ley crea cuatro **Secretarías** que dependen exclusiva y directamente del Gobernador, participando de las reuniones de gabinete de Ministros (art. 15). Sus competencias y funciones son determinadas por el Gobernador (art. 16). Visan mensajes, actos administrativos y proyectos de ley que originen (art. 17), rigiendo a su respecto iguales incompatibilidades y responsabilidades que los Ministros (art. 19). Posteriormente, por Decreto N° 7077/04 se crea una quinta secretaría. Las Secretarías existentes son:

- a) Legal de la Provincia.
- b) Justicia, Seguridad y Derechos Humanos.
- c) Producción.
- d) Energía.
- e) Relaciones Institucionales (Creada opor Decreto N° 7077/04).

Por otra parte, la ley de Ministerio crea tres **Secretarías ministeriales**, una en cada Ministerio, a saber:

- a) Secretaría de Obras y Servicios Públicos.
- b) Secretaría de Hacienda
- c) Secretaría de Salud.

Tienen como función asistir directamente al Ministro en la conducción y decisión de los asuntos generales de su departamento, y asistir –cuando el Gobernador lo disponga- a las reuniones de Gabinete. Tienen iguales incompatibilidades y

responsabilidades que los Ministros. El art. 25 prevé la forma de relacionarse con el Poder Ejecutivo de los distintos órganos y entes de la Administración Pública Provincial, ya sea directamente o a través de los respectivos Ministerios. Finalmente, la ley faculta al Gobernador a dictar los actos necesarios para la puesta en funcionamiento de la organismos de su dependencia directa, cuyas estructuras orgánicas no se encontraren aprobadas (art. 26), como así también para modificar las estructuras vigentes y efectuar transferencias de personal, cuentas y bienes para las adecuaciones pertinentes (art. 27).

3.1.b. Estructura y Distribución Presupuestaria

El Presupuesto provincial 2005 es de 3.655 millones de pesos de los cuales aproximadamente 1.500 millones son erogaciones financiadas con recursos afectados.

El 34% del presupuesto provincial, incluyendo en el mismo tanto a la administración central y organismos descentralizados, está afectado al rubro Personal y para trabajos públicos y adquisición de bienes de uso el presupuesto tiene destinados el 12% de las erogaciones.

Las cuatro áreas principales en materia de servicios públicos, es decir la prestación de servicios de salud; la seguridad pública, la educación y la justicia, en sus respectivos presupuestos el rubro Personal representa en promedio casi el 90% de las erogaciones de esas jurisdicciones.

Si quisiéramos visualizar cual es el área del gobierno que en materia de Personal se lleva la máxima porción, es el Consejo General de Educación quien con el 40% stenta el primer lugar. Le sigue la Secretaría de Salud con el 17% y en el área de Seguridad con el 14% ocupa el tercer lugar.

En materia de bienes de consumo, del total del presupuesto provincial, casi cien millones de pesos, el 50% está concentrado en el área de salud, siguiéndole con el 10% el área de seguridad.

En materia de trabajos públicos y adquisición de bienes de uso durable e inventariables el presupuesto provincial para el año 2005 tiene previstas partidas de pocos más de 450 millones de pesos, siendo las áreas de gobierno que concentran la mayor parte de la inversión la Dirección Provincial de Vialidad, con el 25%, la Comisión Administradora de Fondos de Salto Grande, con una participación similar, la Unidad Ejecutora Provincial Programas BIRF-BID, con el 22% y la Secretaría de Obras y Servicios Públicos con el 15% para la realización de trabajos públicos.

Finalmente podemos mencionar que los servicios de la deuda previstos ser cancelados durante el presente año, representa casi el 11% del presupuesto de erogaciones y en materia de Transferencias del gobierno provincial a la Caja de Jubilaciones, para el pago de jubilaciones y pensiones; al Consejo General de Educación, para el pago de los servicios educativos de la administración privada y a los municipios y comunas, en concepto de coparticipación de impuestos se llega a casi mil millones de pesos, es decir un poco más de 26% del presupuesto provincial total.

Se incorporan en anexos información referida a la estructura y distribución presupuestaria del Sector Público Provincial tanto en el capítulo de Ingresos como en el de Erogaciones.

PRESUPUESTO 2005 - PROVINCIA DE ENTRE RIOS (en miles de \$)

.Nro	Jurisdicción	Personal	Bienes de Consumo	Servicios No personales	Bienes de Uso	Transferencias	Actividad financiera	Amortización de la deuda	TOTAL
1	Cámara Diputados	7.014,0	223,0	16.485,6	250,0	1.678,0	0,0	0,0	25.650,0
2	Cámara Senadores	8.717,1	945,0	16.517,3	48,5	950,0	0,0	0,0	27.177,9
3	Poder Judicial	94.090,0	878,0	1.916,7	3.044,0	450,0	0,0	0,0	100.378,7
4	Gobernación	8.636,4	856,0	4.292,6	1.600,7	8.055,2	500,0	0,0	23.941,1
5	Ministerio Gobierno	12.736,9	2.248,2	5.047,2	1.030,1	8.924,3	202,0	0,0	30.188,7
6	Policía	157.601,2	8.748,9	7.208,5	4.939,8	0,0	0,0	0,0	178.498,5
7	Ministerio Economía	12.058,5	947,6	3.236,2	2.586,5	416,3	2.000,0	0,0	21.245,1
8	Sec.Obras y Serv.Púb.	8.796,7	337,2	1.134,5	65.595,9	3.432,2	0,0	0,0	79.296,5
9	Ministerio Salud	24.853,3	3.066,1	2.371,5	1.622,1	81.477,1	0,0	0,0	113.390,0
0	Sec.de Salud	181.985,3	41.429,1	20.526,8	4.959,4	3.822,8	0,0	0,0	252.723,4
11	Tribunal de Cuentas	8.534,9	48,0	330,0	100,0	0,0	0,0	0,0	9.012,9
12	Unid. Ej. Provincial	1.270,7	403,0	6.133,8	97.800,4	46.917,4	24.633,9	0,0	177.159,2
13	Servicio de la Deuda	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	399.590,0	399.590,0
14	Obligac.a cargo Tesoro	17.038,0	0,0	14.584,9	3.450,3	240.851,0	670,0	0,0	276.595,2
15	Sec. Producción	5.982,3	598,0	5.261,2	709,3	2.926,4	571,0	0,0	16.048,2
16	Sec. Justicia	25.283,2	4.276,1	3.018,6	1.542,9	130,0	0,0	0,0	34.250,9
17	Sec. Legal y Técnica	759,2	13,0	86,9	8,1	0,0	0,0	0,0	867,2
18	Sec. De energía	850,0	535,0	2.318,8	28.861,9	27.096,2	200,0	0,0	59.861,9
19	Dir. General de Rentas	15.197,6	925,7	5.184,9	2.365,1	70,0	0,0	0,0	23.743,3
20	Com.Adm.Fdos.S.Grande	3.868,0	796,0	11.122,4	110.746,0	590,5	1.035,0	0,0	128.157,8
21	Fiscalía de Estado	3.076,7	96,6	303,8	28,0	0,0	0,0	0,0	3.505,1
22	Ctrl Alim. y Bromat.	1.059,0	117,0	175,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1.351,0
	Sub-Total ADMINISTRACION CENTRALIZADA	599.409,1	67.487,4	127.256,6	331.289,0	427.787,5	29.811,9	399.590,0	1.982.631,6

PRESUPUESTO 2005 - PROVINCIA DE ENTRE RIOS (en miles de \$)

(Cont.)

2. Entes Descentralizados y Autárquicos

101	Inst. Aut. Becario Prov.	442,2	54,0	233,5	53,0	7.263,5	0,0	0,0	8.046,2
201	Cons. Gral. de Educación	479.359,5	1.893,4	7.811,1	1.098,3	85.584,3	0,0	0,0	575.746,6
202	Univ. Autónoma de E. Rios.	41.405,3	512,8	954,4	431,9	1.071,3	0,0	0,0	44.375,8
302	Dir. Prov. De Vialidad	36.691,6	17.588,4	4.437,4	112.540,5	260,2	0,0	7.258,0	178.776,1
304	Puerto Uruguay	905,5	1.843,2	240,0	115,0	0,0	0,0	0,0	3.103,7
305	Puerto Diamante	280,0	183,0	287,0	432,8	0,0	0,0	0,0	1.182,8
306	Puerto Ibicuy	21,4	31,0	119,9	0,0	0,0	0,0	0,0	171,7
307	Ins. Aut. De Plan. Y Vivienda	7.588,8	662,0	2.590,4	1.188,7	727,1	202.224,5	2.000,0	216.981,5
308	Ente. Prov. Reg. De la Energía	2.433,0	72,0	309,0	33,0	0,0	0,0	0,0	2.847,0
402	Cons. Prov. Del Menor.	16.291,7	2.562,7	3.243,4	459,9	10.340,9	0,0	0,0	32.898,7
	Sub-Total Entes Descentralizados	585.419,0	25.402,6	20.225,5	116.353,2	105.247,3	202.224,5	9.258,0	1.064.130,1

403	I. Ayuda Fin. a la Acción Soc.	22.108,0	2.600,0	43.892,0	2.000,0	1.700,0	800,0	800,0	73.900,0
451	Caja de Jubilaciones	5.014,3	95,0	4.300,0	70,0	431.406,4	0,0	0,0	440.885,7
452	I. Obra Soc. Prov. E. R.	12.390,5	454,6	80.358,2	560,0	0,0	0,0	0,0	93.763,3
	Sub-Total Entes Autárquicos	39.512,8	3.149,6	128.550,2	2.630,0	433.106,4	800,0	800,0	608.549,1

	TOTAL GENERAL	1.224.341,0	96.039,6	276.032,3	450.272,2	966.141,2	232.836,4	409.648,0	3.655.310,7
--	----------------------	--------------------	-----------------	------------------	------------------	------------------	------------------	------------------	--------------------

Fuente: Contaduría General de la Provincia de Entre Ríos

3.1.c. Administración descentralizada

En la estructura organizacional, que se deriva del Presupuesto, se incorporan los siguientes organismos descentralizados, debiéndose mencionar que algunas de las normas de creación de los entes autárquicos o administración descentralizada no se encuentran ingresadas en la página web del gobierno, a saber:

3.1.c.i. Instituto de Ayuda Financiera a la Acción Social. IAFAS

Por Ley N° 2963 del 27 de diciembre de 1933 se creó la Caja de Asistencia Social y Sanitaria de la Provincia de Entre Ríos, cuyos fondos serían destinados a diversas actividades de asistencia social (tuberculosis, subsidios de beneficencias y de ayuda a los hospitales, asilos de menores, desvalidos y demás instituciones de índole semejante, asilo de alienados, leproso, colonia de menores delincuentes, reformatorio de mujeres), organizando la Lotería de Entre Ríos.

Por Ley N° 2963 del 31 de agosto de 1934, modificó la denominación de "Lotería de Entre Ríos", por la de "Caja de Asistencia Social de Entre Ríos".

Por Ley N° 5144, del 28 de junio de 1972, se creó un nuevo organismo, denominado INSTITUTO DE AYUDA FINANCIERA A LA ACCIÓN SOCIAL, indicando en su art. 1° que tendría la naturaleza jurídica de Persona Jurídica Autárquica, ampliando su objeto en el sentido de “brindar recursos de apoyo financiero a los planes de acción y seguridad social que se programen y ejecuten en la PROVINCIA DE ENTRE RÍOS” (art. 2°), teniendo a “su único y exclusivo cargo: a) La explotación y administración de la Lotería, Casinos, Tómbola y demás juegos de azar que el PODER EJECUTIVO resuelva autorizar y oficializar en el ámbito de la PROVINCIA...”.

El Presidente es designado por el Poder Ejecutivo de la Provincia (art. 11), y sólo puede ser removido por las causales de haber cometido actos de mala administración o mal desempeño de sus funciones; como así también la violación de secretos (art. 10).

3.1.c.ii. Instituto de Obra Social de la Provincia de Entre Ríos. IOSPER

Fue creado por Decreto-Ley N° 5.326 de fecha 4-5-73, ratificado por Ley N° 5.480, con las modificaciones introducidas por Leyes N° 5.643, 5.662, Decreto-Ley N° 6.634 del 10-11-80, 8.490, 8.706 y 8.918, y Ley N° 9151 (22-7-98), estableciendo su carácter de persona jurídica autárquica (art. 1°), actuando en sus relaciones con el Poder Ejecutivo por intermedio del Ministerio de Hacienda y Economía a través del organismo que aquel establezca.

Tiene por objeto “planificar, reglamentar y administrar la promoción, prevención, protección, reparación y rehabilitación de la salud de sus afiliados; como también efectuar la cobertura de otras contingencias sociales conexas: instalar proveedurías, promover el turismo social, las actividades culturales y realizar cualquier otro tipo de prestaciones de carácter social” (art. 2°)

Constituye un régimen de afiliación obligatoria para: a) Los funcionarios, magistrados, empleados y agentes que desempeñen cargos en cualquiera de los Poderes del Estado Provincial y Municipalidades y sus reparticiones u Organismos Autárquicos

o Descentralizados; b) Los jubilados, retirados y pensionados de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Provincia; y c) Los menores que se encuentren bajo el amparo del Organismo tutelar estatal de minoridad (art. 3°).

3.1.c.iii. Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Provincia de Entre Ríos.

Fue creada por Ley N° 3600.

En el año 1993, por Ley N° 8732, se dispuso que la Caja “funcionará como entidad autárquica institucional con personalidad jurídica e individualidad financiera a los fines de la aplicación de las disposiciones contenidas en esta ley” (art. 2°).

La conducción está a cargo de un presidente y un Directorio (art. 3°), siendo el presidente designado por el Poder Ejecutivo (art. 4°). El ente tiene a su cargo llevar adelante el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de la provincia de Entre Ríos para el personal provincial y municipal y todo aquel que, mediante convenio, adhiera a la ley (art. 1°).

3.1.c.iv. Dirección Provincial de Vialidad

La Dirección Provincial de Vialidad fue creada como “ente autárquico de Derecho Público” por ley N° 2936 (art. 1°, B.O. del 17/01/1933. Texto Ordenado por Decreto N° 6771/59 MOP).

Funciona bajo la dependencia del Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, Economía y Obras Públicas.

Se previeron como funciones del organismo “estudiar, proyectar, planificar, asesorar, ejecutar obras viales, mantenerlas y conservarlas para dotar a la Provincia de una adecuada comunicación terrestre”.

Se fijó como su autoridad a un Director Administrador, asistido por un Sudirector con funciones gerenciales y de supervisión, y ambos funcionarios son designados por el Poder Ejecutivo (art. 2°).

Anualmente formula y eleva al Poder Ejecutivo para su aprobación, el cálculo de recursos y presupuestos de gastos (art. 3° inc. “a”), teniendo facultades para “Administrar todos los recursos, bienes e instalaciones pertenecientes a la Institución, en las condiciones establecidas en el Código Civil y con las responsabilidades que él determina, debiendo elevar anualmente al Poder Ejecutivo una memoria detallada del ejercicio vencido que al mismo tiempo será publicada por la repartición” (art. 3° inc. “c”).

Organiza su contabilidad propia, bajo el control de la Contaduría General y regida por la Ley de Contabilidad (art. 6°).

Existe una norma general imperativa que obliga el trámite de la licitación pública en todas las adquisiciones de materiales, equipos y otros bienes y la contratación de obras, previendo como excepción aquellos casos contemplados por la Ley de Contabilidad y Obras Públicas, y cuando sólo se contrate mano de obra. En tales supuestos, se faculta al Administrador de prescindir del trámite licitatorio (art. 8).

La ley crea un Fondo Provincial de Vialidad para “los gastos que demande el servicio de vialidad de la Provincia” (art. 17)

3.1.c.v. Instituto Autárquico de Planeamiento y Vivienda de Entre Ríos. IAPV

El Instituto fue creado por Ley N° 4167 (B.O. 5/1/1959), indicando que las relaciones del ente con el Poder Ejecutivo “se establecerán por intermedio del Ministerio de Obras Públicas” (art. 1°).

Se indica textualmente que “El Instituto será considerado persona jurídica, capaz de todos los derechos y obligaciones que le confiere esta Ley y sus reglamentaciones” (art. 2°).

Sus autoridades se constituyen en un directorio, integrado por un presidente y tres vocales, designados por el Poder Ejecutivo por 4 años, reelegibles (art. 3°), previendo algunas inhabilidades para integrar el órgano (art. 4°).

Se lo faculta para adquirir a título oneroso o gratuito toda clase de bienes, constituir hipotecas y realizar los demás actos legales necesarios para el cumplimiento de sus fines (art. 7°).

Le son aplicables las leyes provinciales de Obras Públicas y de Contabilidad “en cuanto no se opongan a las disposiciones de la presente” (art. 8°).

Sus funciones se han previsto en el art. 10, destacándose la recopilación de datos necesarios de ciudades, villas y pueblos para planificar su crecimiento (inc. “a”), proyectar la zonificación de dichos ejidos urbanos (inc. “b”), orientar a las dependencias estatales respecto de la distribución de servicios públicos, planificación de redes de comunicación y establecimiento de normas racionales correspondientes al uso del suelo (inc. “c”), capacitar técnicos (inc. “d”), realizar censos y estadísticas (inc. “e”), y fomentar y apoyar financieramente la construcción de viviendas (inc. “h”), entre otras.

Debe elevar anualmente al Poder Ejecutivo el balance anual y la rendición completa y detallada de las cuentas, debiendo ser aprobadas por la Contaduría General, antes de su publicación y sometimiento a la Legislatura (art. 11 inc. “a”); debe también elevar anualmente al Poder Ejecutivo el cálculo de recursos y presupuesto de gastos (inc. “b”), organizando su propia contabilidad (inc. “c”).

3.1.c.vi. Consejo General de Educación

La Ley N° 9330 fue denominada ley Provincial de Educación. En la misma se señaló que la Provincia, a través del Consejo General de Educación, asumía “la responsabilidad principal e indelegable de garantizar el derecho a la educación y al conocimiento de todos los habitantes durante toda su vida y, en consecuencia, de establecer la política educativa, controlar su cumplimiento a través de la coordinación institucional del sistema educativo y proveer los servicios estatales gratuitos correspondientes, asegurando el libre acceso, permanencia y egreso en igualdad de condiciones y posibilidades” (art. 2°)

En tal sentido previó que “La organización y dirección técnico-administrativa de la educación en todos los niveles y modalidades que se impartan en la provincia, estarán a cargo del Consejo General de Educación, según lo dispone la Constitución de Entre Ríos” (art. 54).

La ley dispuso que el Consejo esté conducido por un director general de escuelas que ejercerá la presidencia y por cuatro (4) vocales nombrados por el Poder Ejecutivo, con acuerdo del Senado, los que durarán cuatro (4) años en sus funciones, de conformidad con lo establecido en el art. 206 de la Constitución Provincial.

Las atribuciones del Consejo General de Educación se previeron en el art. 64 de la ley.

Debe destacarse que la misma Constitución Provincial es la que señala que “La organización y dirección técnica y administrativa de la enseñanza común, será confiada a un Consejo General de Educación, autónomo en sus funciones, compuesto de un Director General de Escuelas, que ejercerá su presidencia y de cuatro vocales, nombrados, uno y otros, por el Poder Ejecutivo, con acuerdo del Senado, por un período de cuatro años” (art. 206).

3.1.c.vii. Universidad Autónoma de Entre Ríos. UADER

La Creación de la Universidad Autónoma de Entre Ríos fue dispuesta por Ley N° 9250, del año 2000, con sede en la ciudad de Paraná (art. 1°), y previendo la designación de su rector organizador por el Poder Ejecutivo (art. 2°), de conformidad con la ley de Educación Superior N° 24.521.

La ley autorizó al Poder Ejecutivo a “transferir con sus correspondientes partidas presupuestarias, los Institutos Superiores, Institutos de Enseñanza Superior, Escuelas de Nivel Medio y Superior, Escuelas Superiores, Colegios Superiores y demás Instituciones, que conformarán la Estructura Académica de la Universidad, como así también todo el apoyo técnico administrativo necesario para cumplir con la creación resuelta en la presente Ley” (art. 4°)

Por Decreto N° 806/2001, el Presidente de la Nación reconoció a la UNIVERSIDAD AUTONOMA DE ENTRE RIOS (UADER), en los términos del artículo 69, inciso a) de la Ley N° 24.521 de Educación Superior.

El art. 29 de la ley N° 24.521, en consonancia con la Constitución Nacional, reconocen a las universidades autonomía académica e institucional.

3.1.c.viii. Ente Provincial Regulador de la Energía. EPRE

Por Ley N° 8916 del año 1995, se aprobó en la Provincia el Marco regulatorio provincial de la Electricidad.

En dicho marco normativo, y en el ámbito del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, se creó el Ente Provincial Regulador de la Energía (EPRE) (art. 46), previéndose expresamente que “gozará de autarquía y tendrá plena capacidad jurídica para actuar en los ámbitos del derecho público y privado, y su patrimonio estará

constituido por los bienes que se le transfieran y por los que se adquirieran en el futuro por cualquier título” (art. 47).

Su función principal es la de regular las concesiones otorgadas por el Poder Ejecutivo (art. 48), otorgándole la ley facultades normativas, de asesoramiento al Poder Ejecutivo, fiscalizadoras, y las que el Poder Ejecutivo le delegue y que resulten compatibles con el cumplimiento de sus objetivos.

Su máxima autoridad es un directorio integrado por tres miembros, de los cuales uno será el presidente, otro vicepresidente y el restante vocal (art. 49), seleccionados por concurso público entre personas con antecedentes técnicos y profesionales en la materia y designados por el Poder Ejecutivo (art. 50).

Indica la ley que el Ente Provincial Regulador de la Energía “se regirá en su gestión financiera, patrimonial y contable por las disposiciones de la presente ley y los reglamentos que a tal fin se dicten”, y se prevé que queda “sujeto al control externo que establece el régimen de contralor público” (art. 57), confeccionando anualmente su presupuesto (art. 58).

3.1.c.ix. Consejo Provincial del Menor

La Ley N° 8490, publicada el 17 de julio de 1991, fue dictada con el objeto de dictar “el estatuto jurídico de los menores en toda la provincia de Entre Ríos” (art. 3°).

En su art. 30 se crea el Consejo Provincial del Menor, disponiendo que funcionará “como ente autárquico, con todos los derechos, obligaciones y responsabilidades de las personas jurídicas relacionándose con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Bienestar Social, Cultura y Educación”, y estableciendo que le corresponden las funciones que “incumbe al Estado en orden a la temática de la minoridad con arreglo a lo dispuesto en la presente ley y sin perjuicio de las facultades que en la materia corresponda al Poder Judicial”.

Se lo identificó asimismo como “el organismo técnico administrativo proteccional de la minoridad por excelencia y el encargado de planificar y ejecutar la política general en la materia tanto en sus aspectos preventivos, cuanto en lo relativo a la formación y educación de menores internados en establecimientos bajo su dependencia y/o control” (art. 31).

En el art. 32 se dispuso que sus recursos serán “los fondos que anualmente determine la ley de presupuesto y que no podrá ser inferior al dos por ciento (2%) del mismo”, al margen de otros allí enunciados.

Sus autoridades componen una Junta Ejecutiva integrada por un presidente y dos vocales, designados por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado por el tiempo que dure su período constitucional de gobierno y sólo podrán ser removidos en dicho lapso en la forma y modo que la Constitución establece para los magistrados y funcionarios judiciales (art. 33).

3.1.c.x. Comisión Administradora para el Fondo Especial de Salto Grande

La CAFESG fue creada por Ley Provincial 9140 en el año 1998. Su artículo 2º dispuso la dependencia directa del Poder Ejecutivo Provincial.

El texto originario de la ley establecía que la Comisión estaría compuesta por seis miembros, de los cuales cuatro representantes debían ser designados por el Poder Ejecutivo Provincial, uno por la Honorable Cámara de Diputados y uno por la Honorable Cámara de Senadores, a propuesta de la oposición, durando en su cargo por el mandato constitucional de la autoridad que los designó (art. 5º). Dicha integración fue modificada por Ley N° 9239, disponiendo que la Comisión Administradora se compondrá por un presidente y tres vocales designados por el Poder Ejecutivo Provincial.

Es la encargada de administrar el fondo formado por los aportes provenientes del excedente derivado de la explotación del Complejo Hidroeléctrico de Salto Grande. El Fondo Especial de Salto Grande fue creado por la Ley 24.954. La ley fue sancionada el 22 de abril de 1998, promulgada el abril 27 de abril de 1998 y publicada en el Boletín Oficial del 13 de mayo de 1.998. En ella se ratificaron dos actas acuerdo entre la Nación y las provincia de Entre Ríos y Corrientes del 5 de febrero de 1.998 y la del 7 de abril de 1.998 a la que a las mencionadas provincias se le sumó Misiones con relación al aprovechamiento hidroeléctrico de Salto Grande, con el fin de cumplir los objetivos fundacionales y conducir al desarrollo de dichas provincias.

Asimismo se estableció en las actas-acuerdo que la Nación, a través del MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO, iniciará consultas con la República Oriental del Uruguay a efectos de reformular el Convenio y Protocolo Adicional entre la República Argentina y la República Oriental del Uruguay para el aprovechamiento de los rápidos del Río Uruguay en la zona de Salto Grande. A tal efecto, el MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO será asistido por Representantes de los Gobiernos de las Provincias.

En caso de incumplimiento de la conformación del fondo en una cuenta especial ("exclusiva"), que no debe remitirse a rentas generales de la provincia, la Nación suspenderá inmediatamente la remisión de fondos, y exigirá el resarcimiento pertinente.

Dichos Fondos se integran con los aportes que trimestralmente debe depositar la Nación, proveniente de los excedentes derivados de la explotación del Complejo Hidroeléctrico Salto Grande. La COMISIÓN ADMINISTRADORA PARA EL FONDO ESPECIAL DE SALTO GRANDE (C.A.F.E.S.G.) en Entre Ríos es quien lo administra. Creada por ley provincial, su presupuesto, como su ejecución se aprueba en la Legislatura.

3.1.d. Régimen de Empleo Público

La Constitución de la Provincia contiene diversas normas vinculadas con el servicio civil de la Administración Pública Provincial.

En tal sentido, señala el art. 12 que “los argentinos nativos o nacionalizados, sin distinción de sexos, son admisibles a los cargos públicos provinciales o municipales, sin perjuicio de las cualidades especiales exigidas por esta Constitución”, norma que, combinada con las nacionales, debería ser interpretada como consagratoria del principio de igualdad de oportunidades o derecho al acceso a la Administración Pública.

Se prevé la plena posibilidad de llevar a juicio a los funcionarios y empleados públicos (art. 16), así como cierta incompatibilidad en “dos o más empleos, aunque el uno sea de la Provincia y el otro de la Nación o Municipal, con excepción de los del magisterio y los de carácter profesional técnico cuando la escasez del personal haga necesaria la acumulación” (art. 18).

El art. 21 consagra la estabilidad del empleado público mientras dure “su buena conducta, sus aptitudes física y mental, y su contracción eficiente para la función encomendada”. Remite al dictado de una ley que reglamente la garantía señalada, así como “los deberes y responsabilidades del empleado o funcionario y determinará las bases y tribunales administrativos para regular el ingreso, los ascensos, remociones, traslados e incompatibilidades”.

En dicho contexto, la legislatura provincial dictó la ley N° 3289 (t.o. Decreto N° 5703/93), en virtud de la cual se sancionó el Estatuto del Empleado Público.

Dicho estatuto alcanza a todos los empleados públicos de la provincia, salvo aquellos agentes que cuenten con reglamentación específica, subsecretarios, secretarios y ministros, personal dependiente del Consejo General de Educación y el de policía y cárceles.

Entre las notas destacables del régimen, podrían señalarse las siguientes:

a) No se prevé que en todos los casos se ingrese a la Administración Pública por concurso. Solo se señala entre los requisitos para el nombramiento “acreditar competencia o idoneidad mediante títulos universitarios o especiales, habilitantes para el desempeño del empleo” (art. 2° inc. c), pudiendo incluso dicho requisito ser excepcionado (art. 51).

Por medio del Decreto N° 147/1995, el Poder Ejecutivo Provincial aprobó un régimen de concursos, reglamentando procedimientos de selección de personal “para la cobertura de cargos vacantes por ingreso o promoción en las distintas categorías agrupamientos y tramos en la Carrera Administrativa de los agentes de la Administración Pública de la Provincia de Entre Ríos, incluidos en el Escalafón General” (art. 1°).

Por el art. 2°, se exceptuó del régimen “a especialistas, profesionales y técnicos, que se contraten como asesores para realizar o integrar comisiones de estudios o trabajos técnicos específicos de carácter no permanente o para dictar cursos relacionados con la capacitación administrativa y la extensión profesional”.

Admite la posibilidad de los concursos sean cerrados o abiertos, de antecedentes o de antecedentes y oposición “según se establezca en la respectiva convocatoria, conforme la naturaleza del cargo a concursar, el lugar geográfico y el grado de capacitación o especialidad requeridos” (art. 4°).

Debe ser convocado por el Poder Ejecutivo o por la autoridad facultada para efectuar designaciones en el caso de los entes autárquicos (art. 7°), con una anticipación no menor de treinta (30) días hábiles de la fecha de apertura del plazo de inscripción (art. 8°), previéndose la conformación de un comité de selección, cuyos miembros son designados por la autoridad que dispusiere la convocatoria, incluido “el director de Recursos Humanos o su reemplazante legal, el director o funcionario responsable del organismo en el que se concursan los cargos y un empleado público elegido por la autoridad convocante”, pudiéndose invitar a integrar el comité a personas ajenas a la Administración Pública, en caso de especialistas de reconocidos antecedentes, idoneidad y experiencia (art. 10°).

Los gremios pueden designar un veedor (art. 13°), y se previeron algunas pautas generales, sin perjuicio de las disposiciones especiales que se establezcan para cada concurso, para la valuación de antecedentes y la oposición (art. 14°).

Expresamente se señala que la designación recaerá sobre el concursante que haya obtenido el puntaje más alto (art. 17°).

Asimismo, indica que “Cuando se trate de selección de personal para ingresar a la Administración Pública las designaciones se efectuarán en las categorías iniciales de los tramos y agrupamientos respectivos, salvo que se convoque a concurso para cubrir un cargo jerarquizado o especializado” (art. 21°), con un período de prueba sin estabilidad de seis meses (art. 26°).

b) La única prohibición contemplada en el estatuto para los empleados refiere a que “no podrán hacer proselitismo político dentro de las oficinas, ni ocuparse de cuestiones ajenas a sus funciones durante el desempeño de las mismas” (art. 32).

c) Las causales de cesantía (falta de respeto al superior, embriaguez habitual, inasistencias injustificadas y negligencia manifiesta y faltas graves en el desempeño de sus funciones) aparecen desactualizadas y sin el grado de precisión requeridas (art.40). Lo mismo puede decirse de las causales de exoneración (actos o manifestaciones agraviantes para la nacionalidad, falta de respeto e incumplimiento de órdenes de las autoridades superiores, comisión de delito contra la administración pública “independientemente de la acción judicial”, sentencia condenatoria por cualquier delito, “indignidad de vida y costumbres” y “actos de proselitismo político) (art. 41).

d) El Reglamento de Sumarios Administrativos ha sido aprobado por Decreto N° 2/70.

e) Las incompatibilidades de los empleados públicos se encuentran plasmadas normativamente en la ley N° 7413, que contempla el régimen aplicable para el caso de supuestos de más de un cargo público (nacional, provincial o municipal), el ejercicio de la opción entre ellos, la incompatibilidad con la percepción de beneficios previsionales (debe presentar declaración jurada a requerimiento del Poder Ejecutivo, art. 5°). Asimismo, se contempla la incompatibilidad absoluta con el asesoramiento, representación, patrocinio o contratación de servicios con personas físicas o jurídicas en

asuntos judiciales, extrajudiciales o administrativos en los que la provincia sea parte o tenga interés (art. 6), salvo en causa propia (art. 7°).

Se prevé asimismo la suspensión del ejercicio profesional en los casos de dedicación exclusiva.

Esta ley ha sido reglamentada por Decreto N° 5231/84 (B.O. 16/01/1985).

El régimen de incompatibilidades aludido muestra, por un lado, la existencia de una ley material, con las ventajas que ello implica desde el punto de vista de estabilidad y seguridad de la norma, pero se advierte que en puntos específicos y de importancia efectúa delegaciones a la reglamentación que debe dictar el Poder Ejecutivo. En tal sentido, la ley delega en el otro poder del Estado “el plazo, modo y forma” en que debe optarse entre empleos incompatibles (art. 1°); la determinación del plazo de presentación de las acreditaciones de haber cesado en la incompatibilidad de empleos (art. 3°); el establecimiento de las particularidades de la declaración que en encuentra obligado a presentar el agente que goza de un beneficio previsional de las fuerzas armadas o de seguridad (art. 5°); las compatibilidades posibles entre un empleo de la administración pública y el magisterio y las del magisterio entre sí (art. 8°).

f) El Escalafón fue aprobado por Decreto N° 4477/1993, y alcanza a “todos los agentes que presten servicios remunerados con carácter permanente en la Administración Pública provincial, centralizada o descentralizada, con excepción de los siguientes: 1) Los funcionarios, empleados o agentes para cuyo nombramiento y remoción la Constitución contiene normas especiales o diferentes. 2) Los ministros, secretarios, subsecretarios, directores, salvo los que el Poder Ejecutivo incluya en la carrera administrativa. 3) Los profesionales comprendidos dentro de la carrera médico-asistencial. 4) El personal docente en ejercicio activo de la docencia. 5) El personal comprendido dentro del Reglamento General de Policía y del Régimen Penitenciario Provincial. 6) En general, el personal encuadrado en regímenes especiales” (art. 1°).

Señala el art. 4° que “El ingreso a la Administración Pública provincial centralizada o descentralizada se hará en la categoría inferior del tramo del agrupamiento donde exista la vacante y para cuya cobertura se haya convocado a concurso”.

Expresamente se señaló en el art. 29 del Decreto que sus normas debían ser sometidas a “ratificación legislativa”.

g) Por Ley N° 9014 se aprobó el estatuto del personal legislativo, comprendiendo al “personal de planta permanente y temporaria del Poder Legislativo, designado mediante acto administrativo de autoridad competente” (art. 1°).

Se previó la estabilidad del personal de planta permanente y demás derechos (art. 2° y 13°), y se previó como requisito para el ingreso “Someterse a concurso de antecedentes y/o de oposición, conforme a la reglamentación que dicte la Comisión Paritaria Permanente” (art. 4 inc. “f”).

Se previó la integración de la Comisión Paritaria Permanente por dos representantes de la Cámara de Senadores, designado por su presidente; dos representantes de la Cámara de Diputados, designado por su presidente y cuatro representantes de la asociación gremial (art. 7°). Se le otorgó a la Comisión facultad para “dictar la reglamentación de concursos para el ingreso a la planta permanente de la

Honorable Legislatura, para la promoción de categoría y ascenso de función” (art. 9 inc. “f”).

El Capítulo IV reglamentó los deberes del funcionario legislativo (arts. 12º), y previó la realización de concursos para las promociones de categoría (art. 17º y 19º), los que se previeron como cerrados (art. 20º).

El art. 31 prevé las prohibiciones, y el capítulo VIII (arts. 32º a 47º) prevé el régimen disciplinario, sin perjuicio de la delegación en la reglamentación del procedimiento por el cual se sustanciarán los sumarios (art. 40º).

El Título III reglamenta lo referido al personal de planta temporaria (art. 74º a 80º), entendiéndose por tal al “empleado contratado para cumplir funciones a las órdenes de un legislador provincial, en un bloque partidario o funciones de asesoramiento político en una comisión permanente o especial, unicameral o bicameral, o el destino que la Honorable Cámara le asigne” (art. 74).

Puede permanecer en su cargo hasta que se cancele su designación a pedido del legislador que propuso su designación, o hasta la finalización del mandato, sin perjuicio de la renuncia, incapacidad, cesantía o exoneración.

Cada Cámara reglamenta la categoría y número de empleados que corresponda a cada bloque parlamentario de acuerdo con el número de legisladores que lo integran (art. 74º).

Se delegó en los presidentes de ambas cámaras el dictado del “Manual de Funciones” que asegure a los empleados legislativos igual categoría para igual función (art. 83º).

En el desarrollo de las tareas expuestas, se requirió de la Dirección de Personal un organigrama completo de la Administración, pero se nos suministraron los cuadros publicados en la página web del gobierno provincial. Estos sólo comprenden hasta el nivel de dirección por lo que una muy amplia franja de la administración, consistente en las Jefaturas de Departamentos y Áreas que se nos dice “numerosas”, quedan fuera de la posibilidad de análisis y evaluación.

Al margen de lo expuesto precedentemente, se procedió a una búsqueda de normativa vinculada con la relación de empleo público.

De una simple lectura de las normas reglamentarias dictadas durante los últimos tiempos por el Poder Ejecutivo, se ha detectado la existencia de numerosísimos decretos que han ido estableciendo de una manera atomizada y asistemática diversas cuestiones vinculadas con la determinación de los haberes del personal de la administración pública, suplementos, requisitos, adicionales especiales, naturaleza bonificable o no de las sumas, supresión de aguinaldos, etc. (vgr. Decretos 100/2005; 1110/2005; 117/2004; 2282/04; 2426/2004; 2505/04; 3320/2002; 3390/2002; 3801/2002; Ley 9488; etc.);

También se ha detectado la existencia en leyes de presupuesto de normas vinculadas con el régimen de los empleados públicos: así, en el Presupuesto correspondiente al ejercicio 2001 (Ley Nº 9317), se dispuso fijar en “46136 la planta permanente de cargos y en 151.752 la cantidad de horas cátedra permanente”, constituyendo “el límite máximo de los cargos y horas de cátedra financiados por los créditos presupuestarios de la presente ley” (art. 14), autorizando al Poder Ejecutivo “a

ampliar la planta permanente de cargos enunciados en el artículo anterior en 1614, con los destinos y detalles establecidos en planilla adjunta” (art. 15). Se facultó al Poder Ejecutivo, al presidente de cada una de las Cámaras del Poder Legislativo y al Superior Tribunal de Justicia a modificar las plantas permanentes de cargos, la cantidad de personal temporaria y las horas cátedra, fijados en sus respectivos ámbitos mediante transferencias compensatorias que no incrementen los totales establecidos para cada caso (art. 21).

En el Presupuesto correspondiente al ejercicio 2003 (Ley N° 9496) se estableció que durante dicho ejercicio, la “retribución máxima por todo concepto, para los funcionarios y agentes públicos activos de los organismos de la Administración central, organismos descentralizados, instituciones de seguridad social, entes autárquicos, empresas y sociedades del Estado provincial, el noventa por ciento (90%) de la remuneración del gobernador de la provincia establecida en la ley 8620” (art. 25).

Una cuestión vinculada con la relación de los empleados públicos con la Administración y que debe llamar la atención por los vaivenes que han sufrido durante las diferentes gestiones, lo constituye la existencia de diversas normas legales y reglamentarias que han ido revisando justamente con los distintos cambios de gestión las designaciones y ascensos antes efectuados.

En tal sentido, puede considerarse paradigmático que:

a) Por ley N° 9235 (publicada el 27/12/1999), se dispuso suprimir “en el presupuesto vigente aprobado por la ley 9233 la cantidad de ciento doce (112) cargos del Personal Superior fuera del escalafón del Poder Ejecutivo discriminado en el anexo I de la presente que forma parte integrante de la misma” (art. 4°).

Por su art. 5° se declararon nulos “los actos administrativos de cualquier autoridad administrativa, que hayan designado o designe personal en la planta permanente de cargos cuando no existan cargos vacantes o los correspondientes créditos presupuestarios a tal fin como así también las recategorizaciones, ascensos o contratos de locación de obras y de servicios efectuados irregularmente. Las sumas que se hubieren abonado no serán repetibles de los agentes, salvo dolo o culpa grave, sin perjuicio de las responsabilidades de la autoridad que dictó el acto. Quedan expresamente excluidas de los alcances del presente artículo, aquellas designaciones de empleados en planta permanente, que a la fecha de entrada en vigencia contaran con más de un año ininterrumpido de antigüedad en la prestación del servicio, excluidos los funcionarios políticos fuera de escalafón y el acto administrativo respectivo hubiera sido dictado conforme a las normas legales vigentes”.

b) Por Ley de Presupuesto correspondiente al ejercicio 2001 (Ley N° 9317), se dispuso que “El Poder Ejecutivo incorporará a la planta permanente de cargos al personal que habiéndose visto involucrado en las disposiciones de la ley 9235 y su reglamentación, revista como personal temporario en la presente ley o pasara a revistar con fecha posterior a la presente. Dichas incorporaciones se realizarán en la medida que se produzcan vacantes, dentro de total aprobado por el art. 14 de la presente, quedando excepcionado de lo dispuesto por el art. 17 de esta ley. El personal que no sea designado en la planta permanente en el presente ejercicio fiscal será incorporado a la misma en los ejercicios presupuestarios siguientes inmediatos” (art. 38°).

c) Por ley 9427 (Publicada el 12/2/2003), se previó que “Los trabajadores estatales a quienes se les aplicara la ley 9235, deberán presentarse por ante la Dirección General de Personal de la provincia de Entre Ríos, cualquiera haya sido su situación de revista, dentro de los noventa días hábiles de publicada la presente ley a los fines de iniciar los respectivos trámites de reincorporación”, y que “La autoridad donde el agente prestaba servicios antes de la aplicación de la ley 9235, con el informe elaborado por la Dirección General de Personal, dictará el acto administrativo de reincorporación. El trámite de reincorporación no podrá superar el plazo de cien días hábiles. En caso de silencio en el plazo antes establecido, la reincorporación se producirá de manera automática” (art. 4º).

La ley además contempló que “La reincorporación importa el reconocimiento de la antigüedad ficta durante el período en que los agentes afectados por la ley 9235 permanecieron fuera de la administración a todos los fines de ley”.

d) Por Ley Nº 9514 (modificatoria de la ley de Presupuesto correspondiente al ejercicio 2003, publicada el 8/9/2003), se dispuso que “Los cargos vacantes de agentes públicos generados por cualquier causa legal que fuere, se destinarán para reincorporar los agentes de la administración pública provincial alcanzados por la ejecución de la ley 9427 y las reubicaciones que autoriza la ley 9492 del personal de L.A.E.R. Sociedad del Estado”, autorizando al Poder Ejecutivo “a ampliar la cantidad de cargos de planta permanente que resulten necesarios para dar cumplimiento a la operatividad de la leyes 9427 y 9492” (art. 1º).

e) Por Decreto 218/2003, el Poder Ejecutivo Provincial dispuso el 30/12/2003 revocar por contrario imperio y dejar sin efecto “todos los actos administrativos dictados en el período comprendido entre el 1 de enero al 10 de diciembre de 2003, que hayan producido designaciones en la planta permanente de cargos de la Administración Pública provincial” (art. 1º), como así también “todos los actos administrativos dictados en el período comprendido entre el 1 de enero y el 10 de diciembre de 2003, que hayan producido ascensos y/o recategorizaciones de personal dependiente de la Administración Pública provincial quienes retrotraen su situación de revista a la existente al día anterior al de la recategorización y/o ascenso” (art. 2º).

f) Por Decreto 335/2004, del 29/1/2004, el Poder Ejecutivo Provincial textualmente decidió lo siguiente: “Dispónese que corresponde la designación en la planta permanente de los agentes que hayan sido afectados por la ley 9235 en todo el ámbito de la administración central, entes descentralizados, autárquicos y organismos del Estado, dando de esta forma estricto cumplimiento a lo dispuesto en la ley 9427” (art. 1º), y que “los agentes que aún no hayan sido reincorporados deberán presentarse en sus lugares de trabajo a cumplir funciones a partir de la publicación del presente, a cuyo fin se requerirá previamente a la Dirección General de Personal que ratifique si la persona que se presenta está alcanzada por la ley 9235. En el caso en que el organismo original haya desaparecido, el agente deberá presentarse en el ministerio del cual dependía” (art. 2º).

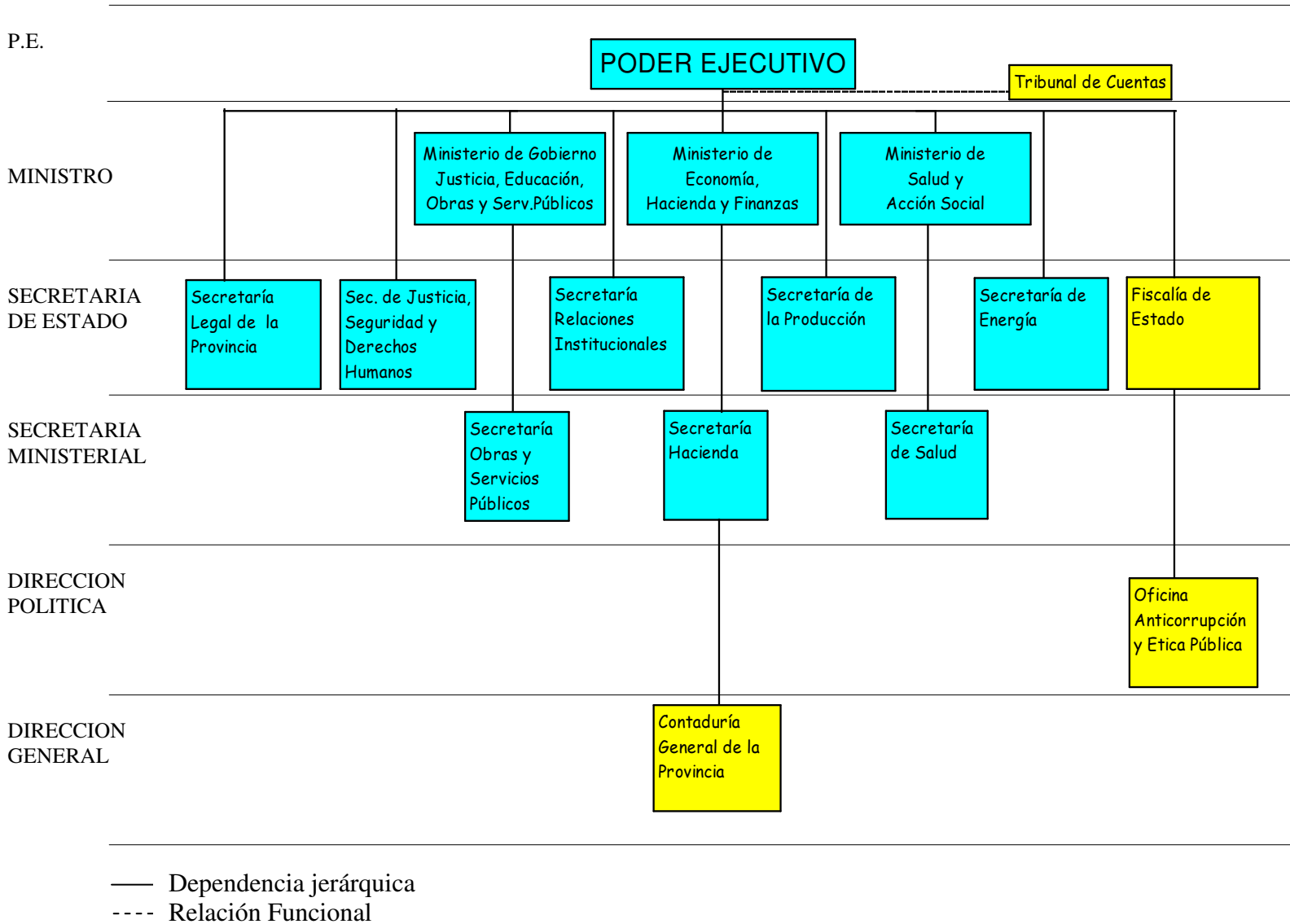
3.1.e. La Estructura Orgánica Provincial

Se acompaña la orgánica vigente en la Administración Pública de Entre Ríos,.

A los efectos de una mejor visualización se han establecido y graficado los entegramas vinculados a los tres organismos involucrados en la temática de la anticorrupción y el control, como son la Contaduría General de la Provincia, como órgano constitucional dedicado al control interno; el Tribunal de Cuentas como órgano de control externo y la Oficina Anticorrupción provincial, dependiente de la Fiscalía de Estado, como órgano específico de promoción de la transparencia, la ética pública y la anticorrupción.

Se debe destacar, entonces la ubicación del organismo de control interno, la Contaduría General de la Provincia, en el Ministerio de Economía, Hacienda y Finanzas provincial. La Fiscalía de Estado como órgano de control jurídico administrativo del gobierno provincial, si bien no surge una vinculación directa como los tres entes antes mencionados, se ha graficado su posición administrativa y jerárquica con detalle de correspondencia de la Oficina Anticorrupción. Finalmente, el organo de control externo, el Tribunal de Cuentas, al no tener una dependencia jerárquica del Poder Ejecutivo, al ser el órgano de control externo, su graficación es “ad hoc”, para obtener una visión panorámica de todos los entes involucrados.

ESTRUCTURA ORGANICA GOBIERNO PROVINCIA DE ENTRE RIOS



Fuente: Elaboración propia en base a diagramas incluidos en la página web del gobierno y normativa legal vigente

3.1. f. La Planta de Cargos Presupuestarios

Los cargos de planta permanente del Poder Ejecutivo alcanzan a 47.782 cargos, al Poder Legislativo 385 y al Poder Judicial 1.676 cargos. Esto significa que la planta Permanente total posee 49.843 cargos. Los cargos de Autoridades Superiores (Gobernador, Vicegobernador, Ministros, Secretarios y Subsecretarios, Presidente y Vocales de Entes) alcanzan los 29 cargos, mientras que el Personal Superior Fuera de Escalafon (Directores Provinciales, asesores y miembros superiores de entes) llegan a 289 cargos, todos ellos incluidos en el total general de cargos antes mencionado.

De los cargos del Poder Ejecutivo se distribuyen entre la Administración Central, los Organismos Descentralizados y las Instituciones de Seguridad Social 22.302; 24.637 y 843 cargos respectivamente. En la dotación de cargos de los entes descentralizados, es el Consejo General de educación quien con 20.557 representa ser el más importante de todos.

La evolución de la Planta de Cargos queda registrado en los anexos, mostrando que en los últimos trece años la Planta total paso de 43.220 en el año 1992 a 49.843 en el año 2005, lo que arroja un crecimiento del 15% en ese período. Pero si observamos hacia el interior de la evolución se observa que los cargos docentes se incrementaron en más de 40%, pues eran 12.494 los cargos del escalafón docente en el año 1992 y alcanza a 17.542 en el año 2005. El personal de seguridad tuvo un incremento de casi 28 % en ese mismo periodo, pasando de 6.740 a 8.622 cargos de policía.

Pertenecen al escalafón de la Sanidad 4.803 cargos, habiendo crecido solo el 22% en los últimos trece años.

El dato sorprendente en materia de crecimiento se observa en el Rubro Horas de Cátedra, de nivel medio, intermedio, superior, pues en los últimos doce años (tomando como base el año en que los docentes nacionales pasan a la órbita provincial) evoluciona desde 83.639 horas a 178.134 horas en el año 2005. Ello representa casi un 115 % de incremento en ese período, representando el mayor crecimiento en materia de personal con respecto a todos los demás escalafones de la Provincia de Entre Ríos.

Los Cargos Temporarios del escalafón general suman 2711 , perteneciendo 898 a la Secretaría de Salud, es decir el 33% de los cargos temporarios y 666 pertenecen al Consejo Provincial del Menor representando el 25% del personal temporario.

Se ha incorporado como anexo a este capítulo cuadro que incluyen la Planta de Cargos Permanentes en la Administración Pública de Entre Ríos, distribuido por escalafones y por instituciones.

Además del personal de planta permanente, y del de planta temporaria, existen contratos temporarios o por contratos de pasantías que, al abonarse a través de Partidas de Bienes y Servicios (gastos de Funcionamiento) su cuantificación es dificultosa, a diferencia de los permanentes y transitorios en donde todos los cargos están perfectamente individualizados. La denominada “Planta de Cargos” es la que figura en el Presupuesto Provincial e identifica tanto al Personal de Planta Permanente como al Personal de Planta Transitoria. Los contratos de Pasantías se rigen por el Convenio

Marco de Pasantías establecido por Decreto N° 1885/04 M.E.H.F que ha permitido que cada Ministerio pudiera celebrar por sí contratos de pasantías .

Las pasantías rentadas ascienden a un total de 81 pasantes , en el Poder Ejecutivo, distribuidos del siguiente modo: 31 en Economía, 28 en Educación, 6 en Salud, 2 en Gobernación, 4 en Acción Social, 1 en Obras Públicas, 7 en Secretaría de la Producción, 1 en la Facultad de Cs. y Tecnología y 1 en Ministerio de Gobierno y Justicia

La evolución del número de empleados públicos en la Provincia de Entre Ríos ha crecido proporcionalmente con el aumento de la Población Económicamente Activa (PEA), manteniéndose alrededor del 11% de ésta.³²

Sin embargo, este guarismo adolece de representatividad si se lo observa aisladamente. Para tener una visión completa de la situación del empleo público provincial, se compara su participación en la PEA con otras provincias argentinas, contextualizando así la situación de la Provincia en la escena nacional.

Las provincias argentinas ocupan 1.360.000 personas, de las que 408 mil son asalariados de la Provincia de Buenos Aires, aunque paradójicamente es la provincia que menos trabajadores tiene en relación a su PEA, pues es de tan sólo el 6,8%. En Provincia de Córdoba y la ciudad de Buenos Aires las razones llegan a 7,6% y 7,8% respectivamente. En la Provincia de Santa Fe, tal relación es del 8,1%. La provincia de Santa Cruz es, al contrario, la que más emplea: el 22,9% de la PEA son trabajadores estatales.

En otras provincias con alta participación del empleo público sobre el total de trabajadores, son Formosa y La Rioja, en las que el índice llega casi al 21 y al 20 por ciento respectivamente.

El estado entrerriano emplea, sin dudas, un alto número de trabajadores para realizar sus funciones, pero a pesar de esto, no está sino en el puesto nueve dentro del universo nacional, muy lejos de Buenos Aires que es la mejor en este ranking, pero también muy lejos de Santa Cruz que tiene una proporción que duplica la entrerriana.

³² Fuente: Fundación Atlas en base a INDEC- EPH Mayo 2003.

3.1.g. Programas de Capacitación para funcionarios públicos.

En este punto haremos referencia al desarrollo de políticas de capacitación en las áreas de Transparencia y Ética Pública.

En la Dirección General de Personal existe el Departamento Capacitación a cargo de llevar adelante programas de formación y adiestramiento de los agentes públicos. No se ha constatado la existencia ni el desarrollo de un programa de capacitación en particular sobre ética pública, transparencia y corrupción para agentes de planta ni para funcionarios públicos.

En el Departamento Capacitación de la Dirección General de Personal, se han dictado cursos de capacitación en función de un “relevamiento de necesidades reales”, los que han consistido en:

Curso de atención al público
Técnicas de Redacción de Informes
Trámites Administrativos
Administración de Recursos Humanos

La responsable del área ha expresado que el tema Transparencia y Ética Pública está implícito en cada instancia de capacitación, pero no constituye una materia específica del plan de estudios.

No obstante ello, no se verificó la existencia de contactos institucionales entre esa Dirección y la OAEP, para el desarrollo de alguna actividad conjunta de capacitación sobre la materia o el desarrollo de pautas o estándares mínimos vinculados con la transparencia y la corrupción que se incluyeran en los cursos ya dictados. Tampoco se ha verificado que exista el desarrollo a futuro, entre ambos organismos, de algún programa formativo con objetivos básicos vinculados con la transparencia y la anticorrupción.

Respecto del tema de capacitación acerca de la cuestión de la presentación de declaraciones juradas, conflicto de intereses y ética pública puede mencionarse que la Oficina Anticorrupción provincial, si bien es cierto que hasta el presente no se han realizado acciones de capacitación y formación para funcionarios públicos, tiene previsto realizar algunas acciones al respecto en el marco del futuro debate que se realizaría si el Poder Ejecutivo abre el procedimiento de Elaboración Participativa de Normas para la discusión del anteproyecto de ley de Ética Pública.

3.1.f. *Conclusiones del Capítulo*

- ✓ Aparece necesaria la reforma de la Constitución de la Provincia de Entre Ríos a los fines de su actualización y adaptación a la reforma constitucional nacional de 1994. En la misma podría incluirse la situación de los órganos de control interno y externo y de la oficina anticorrupción, especialmente en las temáticas de sus competencias, responsabilidades y ubicación y/o dependencia respecto de algunos de los tres poderes del Estado. Un tema especial que merecería de una atención particular es el referido al número de ministerios a ser incluidos en la carga magna provincial, habida cuenta de la necesidad de contemplar un mayor número en función a la complejidad y amplitud de funciones estatales.
- ✓ El diseño de la consulta popular voluntaria respecto de la conveniencia y necesidad de una reforma parcial de la Constitución provincial, no indicó expresamente qué aspectos de la norma se pretendían modificar.
- ✓ La ley de Ministerios no incorpora una regulación adecuada tanto del régimen de incompatibilidades como respecto al eventual conflicto de intereses de los funcionarios involucrados en la norma.
- ✓ Las normas que regulan la relación de empleo público aparecen también diversificadas, numerosas y de difícil sistematización y alcance.
- ✓ La normativa referida a las cuestiones de determinación de los haberes del personal de la administración pública, aparece como muy numerosa y asistemática, especialmente lo referido a suplementos, requisitos, adicionales especiales, naturaleza bonificable o no de los distintos componentes que integran los haberes, aguinaldos, etc, lo que evidencia la falta de una política permanente en materia salarial en la Provincia.
- ✓ Algunas normas vinculadas con el régimen de empleo público son incorporadas, inadecuadamente, en las leyes de presupuesto.
- ✓ Las relaciones de empleo público han sufrido numerosos vaivenes durante las diferentes gestiones, ante la existencia de diversas normas legales y reglamentarias que han ido revisando, al momento de cambio de la gestión gubernamental, dejando sin efecto las designaciones y ascensos producidos en el último año de la gestión que caduca.
- ✓ A pesar de la existencia de normativa referida a la utilización del mecanismo de concursos, sean de antecedentes y/o de antecedentes y oposición, sean internos y/o externos, en la práctica es un instituto poco utilizado para la cobertura de cargos vacantes.

- ✓ No se encuentra incorporado expresamente en la normativa del Estatuto de los Agentes Civiles de la Administración Pública provincial, en el capítulo referido a “prohibiciones a los empleados” la temática de los deberes y pautas de comportamiento ético.
- ✓ No existe, en el norma vigente en materia de cesantías y exoneración, una adecuada tipificación y actualización de la conducta de los agentes públicos, frente a las pautas establecidas en la CICC .
- ✓ El régimen de incompatibilidades vigente en la Provincia no contempla la obligación de renovar periódicamente las declaraciones de cargos y/o percepción de beneficios previsionales.
- ✓ La normativa vigente en materia de conflicto de intereses aparece como insuficiente, especialmente en lo referido al planteamiento y/o exposición de eventuales incompatibilidades, anteriores y posteriores al ejercicio de cargos públicos.
- ✓ La temática de los obsequios, regalos y/o premios a funcionarios públicos no está regulada en el ámbito provincial.
- ✓ No ha existido un desarrollo sistemático y apropiado de políticas de capacitación en las áreas de Transparencia y Ética Pública, más allá de algunas materias en cursos de capacitación generales.
- ✓ No se ha verificado el impulso de acciones conjuntas entre los responsables de capacitación y del área de transparencia y ética pública provincial en la búsqueda de consensos mínimos sobre estándares y objetivos básicos vinculados con la transparencia y la corrupción para ser incluidos en los cursos dictados.
- ✓ La organización ministerial que surge de las disposiciones constitucionales y legales, muestra una acumulación de diferentes responsabilidades y funciones, en el máximo nivel, que se presenta como una probable fuente de disfuncionalidades.
- ✓ La estructura orgánica del Gobierno provincial incluida en la página WEB del Gobierno es confusa, incompleta, con incorrecta ubicación de entes con diferentes niveles jerárquicos, sin identificación de jerarquías adecuadas, y mezclando organizaciones sin jerarquía institucional con otras que si deben tenerlo, lo que hace que aquél que desee conocer como está estructurado el Poder Ejecutivo, no pueda hacerlo.

3.2

Organismos competentes en el control, auditoría y/o fiscalización de los actos de gobierno y/o lucha contra la corrupción: descripción de la estructura de los organismos de control; competencia de cada organismo; interacción formal e informal con otros organismos de control y con otras agencias estatales; canales de denuncia y seguimiento de hechos de corrupción; performance de organismos de control.³³

3.2.a. El Sistema de Control interno

3.2.a.i. Descripción de la estructura.

Del análisis de la normativa vinculada con el sistema de control interno, **se deduce que no existe un cuerpo normativo específico en la materia.** Las diversas normas (Constitución Provincial, leyes especiales, resoluciones, etc.) prevén contenidos que, si bien no están organizados como una unidad normativa, definen el sistema de control interno que rige en la Provincia de Entre Ríos.

En función de lo expuesto; es la Contaduría General (CG) dependiente del Ministerio de Economía, Hacienda y Finanzas; el área de referencia para el análisis del sistema de control interno debido a las competencias que en la materia le son asignadas.

La figura del Contador tiene rango constitucional (art. 140) y se requiere ser ciudadano argentino y tener, como mínimo, treinta años de edad.

En lo referente a la planta de la CG -como consecuencia del beneficio de la jubilación anticipada otorgado en 2001- **la planta permanente ha disminuido en un 33 %** del total, entre administrativos, técnicos y profesionales; siendo este último el plantel más afectado, que

³³ Entendemos que en la presentación de este capítulo en donde se hace un diagnóstico de los organismos de control, interno y externo, y respecto de la oficina anticorrupción provincial, se hacen necesarias algunas precisiones respecto al sentido de su inclusión conjunta en esta parte del trabajo. El control sobre el sector público ha sido una preocupación permanente desde la misma organización del Estado. Existen numerosísimas clasificaciones sobre control, a partir del órgano que lo ejecuta, la forma y tiempo de su realización, los medios utilizados y las prerrogativas esgrimidas. Una de las formas es la de control interno y externo, en función de su dependencia o no respecto al Poder administrador, quien es el que encarga el objeto y sentido de la acción de control en el caso del interno y de actuar “independientemente”, por fuera del poder Ejecutivo, en el caso del externo.

Es cierto que el control debe enmarcarse normativamente, en tanto imperativo de que la administración debe obrar dentro del plexo de juridicidad y razonabilidad de la gestión, por ello su ejercicio no constituye una facultad, sino que se transforma en una máxima de imperativo cumplimiento para el real establecimiento de un estado de derecho y de respeto a la juridicidad. En ese pensamiento es que se ha considerado a la Oficina Anticorrupción provincial como un órgano con facultades específicas de control, sin dudas sin la jerarquía que la Constitución vigente reserva a la Contaduría General (control interno) y el Tribunal de Cuentas (control externo). En esa línea quedarán reservados para la Oficina Anticorrupción el control de actos y/o hechos de corrupción y el desarrollo de actividades de prevención, y para los órganos de control interno y externo, el control de legalidad, económico-financiero, contable, presupuestario y de gestión.

integra el cuerpo de Contadores Auditores (CA) de la repartición. Al respecto, la evolución cuantitativa de Profesionales Auditores ha sido: Año 2002 : 14 Contadores Delegados; Año 2003 : 9 Contadores Delegados; Año 2004 : 10 Contadores Delegados.

Esta situación, sostienen los responsables “*implica que no se puede atender con plenitud todas las funciones de control que exige la actividad desarrollada por la totalidad de los Organismos de la Administración Pública provincial*”.

El sistema de control interno no se estructura bajo un cuerpo normativo propio sino que surge de la aplicación de diversas normas que regulan la materia.

3.2.a.ii. Competencia.

El modelo de sistema de control interno integral e integrado es el marco de referencia para el análisis de las competencias. Del análisis normativo se observa que la legislación no prevé todos los componentes y objetivos necesarios para estructurar un sistema de control interno como el mencionado en el párrafo anterior.

En este sentido, si bien se exige la aplicación de aspectos presupuestarios, económicos, financieros, patrimoniales y normativos, en relación con un sistema integral e integrado (“Modelo de Cuerpo Sano”) **no se aprecia la estructuración de un sistema de control sobre los aspectos de la gestión** operativa de la administración. Esta situación limita al sistema de información y comunicación ya que no se puede conocer el grado de economía, eficiencia y eficacia de la gestión.

No existe una aplicación computadorizada **integral** que apoye la ejecución de las gestiones administrativas y a la vez implante pautas de normalización y automatización. La condición de **integralidad** implica su utilización en **todos los entes** dependientes de la Administración Pública, y con capacidad de proceso de **todas las gestiones críticas**, considerando a éstas como las que generan variaciones patrimoniales, de resultados, presupuestarias y/o de responsabilidad renditiva.

Al no disponerse actualmente de una herramienta de estas características, que además ejecute rutinas de control interno en tiempo real, se generan vulnerabilidades y situaciones de riesgos, dado que no se garantiza que se intervengan y verifiquen todas las gestiones .

En la misma línea de análisis **no se requiere** normativamente **informar a la opinión pública**, en forma periódica, el resultado de sus actuaciones sino en caso de excepciones cuando hubiese decretos de insistencia, via Boletín Oficial de la provincia..

En la página web de la Contaduría General, se publica la Misión de ésta, en donde se enumeran una serie de importantes competencias relacionadas con el sistema de control interno.

El sistema de control interno actual abarca aspectos económicos, financieros, presupuestarios, normativos y patrimoniales. Sin embargo, requeriría incorporar aspectos operativos que permitan conocer el grado de economía, eficiencia y eficacia de la gestión, con la previsión de generación de información y comunicación a la opinión pública de sus resultados.

Se debe remarcar el hecho de que no existe una aplicación computarizada integral que apoye la ejecución de las gestiones administrativas y a la vez implante pautas de normalización y automatización.

3.2.a.iii. Datos sobre la performance.

La principal actividad de control del organismo se estructura a través del art. 142 de la Constitución Provincial³⁴ que obliga a intervenir en todas las órdenes de pago de manera previa a su ejecución.

3.2.a.iii.1. Actos administrativos: control preventivo.

Al precepto constitucional le sigue la ley 5140, que en su art. 71 señala que corresponderá a la Contaduría General analizar todos los actos administrativos que se refieran a la hacienda pública provincial y observarlos cuando contraríen o violen disposiciones legales o reglamentarias. Luego, si el acto no fuese subsanado la Contaduría General dispondrá la publicación de la información y el respectivo acto de insistencia en el Boletín Oficial.

Es una contundente actividad de control ejercida de manera previa con el objeto de asegurar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias y evitar perjuicios al Fisco que –en muchas ocasiones- resultan irreparables.

Sin embargo, se observa que en la actualidad **no se posee una dotación de Contadores Auditores suficientes** para atender la totalidad de las **dependencias** que constituyen el universo de revisión. Hay 22 áreas y/o dependencias³⁵ atendidas por 13 Contadores Auditores, por lo que éstos tienen responsabilidad sobre más de una dependencia.

³⁴ “La Contaduría intervendrá previamente en las órdenes de pago y las que autoricen gastos, sin cuyo visto bueno no podrán cumplirse, salvo en lo que se refiere a los últimos cuando hubiere insistencia, por acuerdo de ministros, debiendo la Contaduría, en el caso de mantener sus observaciones, dar inmediatamente publicidad a su resolución y dentro de los quince días subsiguientes a la misma poner todos los antecedentes en conocimiento del Tribunal de Cuentas”

³⁵ Las 22 áreas y/o dependencias son: Gobernación; Ministerio de Gobierno, Justicia, Educación, Obras y Servicios Públicos; Ministerio de Economía, Hacienda y Finanzas; Fiscalía de Estado; Secretaría de Estado de la Producción; Policía; Dirección General de Rentas; Unidad Ejecutora Provincial; Ministerio de Salud y Acción Social; Secretaría de Salud; Consejo General de Educación; Dirección Provincial de Vialidad; Instituto Autárquico de Planeamiento y Vivienda; Consejo Provincial del Menor; Caja de Jubilaciones y Pensiones; Instituto de Ayuda Financiera a la Acción social; Comisión Administradora Fondos Especiales de Salto Grande;

Debe señalarse que el control preventivo acarrea un tiempo adicional en la tramitación porque implica efectuar un detallado análisis de las actuaciones por parte de los CA. Esta situación, podría generar tensión con los tiempos de la administración (burocratización), máxime cuando no se posee auditores permanentes y exclusivos.

Además de esta deficiencia estructural se le suma la del propio sistema ya que los Contadores Auditores, según la Contaduría General intervienen “*en todos los trámites que les son puestos a consideración*”³⁶. Bajo esta situación, **existiría la posibilidad que se efectúen actos sin la intervención del CA.**

Merece ser destacado el hecho de que la Contaduría General está trabajando en la implementación de un nuevo modelo informático denominado Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) por el cual se pretende lograr la computadorización de las gestiones, más arriba aludida. Este sistema, entendemos, permitiría ejecutar actividades de control concomitante y acceder a la totalidad de las tramitaciones objeto de revisión, sin tener que depender de la “puesta a consideración” a los Contadores Auditores por parte del/los responsable/s del ente. Esa propuesta debería ser inclusiva y dar soporte a todos los subsistemas de la Administración Financiera y el modelo conceptual, tal como acontece en otras provincias argentinas.

En estos dos últimos años **existen dos actos observados**, uno en el 2004 y otro en el 2005. Fueron publicados en el Boletín Oficial, hubo decreto de insistencia y notificación al Tribunal de Cuentas. Teniendo en cuenta que el precepto constitucional establece la intervención previa de todas las órdenes de pago, podría inferirse, por el hecho de que hubo una sola observación por año, con decreto de insistencia, que los trámites observados son relativamente escasos. Sobre estos datos, cabría preguntarse si: a) existen trámites en los que los Contadores Auditores no participan, y b) habiendo intervenido en todos los actos no se han formulado observaciones excepto en dos de ellos.

Si analizamos, el potencial acontecimiento del primer interrogante, las eventuales omisiones debieran ser detectadas a través de una verificación posterior por el Tribunal de Cuentas. Si bien el análisis de dicho Tribunal es tratado en otro apartado, sí podemos anticipar que **no hemos advertido que el Tribunal haya efectuado alguna observación, al menos de la lectura de las Memorias publicadas, respecto de la no intervención de los CA en los actos administrativos de la Provincia.**

En consecuencia, si validamos que sólo es posible que haya sucedido la segunda de las hipótesis, **una fugaz lectura diría que en el año 2004 sólo un acto administrativo fue observado**, justificado con un Decreto de Insistencia y publicado en Boletín Oficial. Con ello, se deduciría que el resto de los actos administrativos no han incumplido con la normativa al no ser observados por los CA, ni tampoco por el órgano de control externo.

Esta conjetura resulta, cuanto menos, inquietante en función de la estructura, tamaño y complejidad que presenta la Provincia de Entre Ríos.

Puertos Diamante, Concepción del Uruguay e Ibicuy; Universidad Autónoma de Entre Ríos; Secretaría de Energía; Instituto Control de Alimentos y Bromatología; Secretaría de Obras y Servicios Públicos.

³⁶ *Esa fue la respuesta que brindó la Directora de la Contaduría General ante la pregunta: “Indicar, en su caso, si existen procesos de control interno que garanticen el análisis de todos los actos administrativos de la hacienda pública”. El texto completo se publica en Anexo: Relevamiento.*

El sistema de control interno presenta un diseño de intervención previa de todos los actos administrativos que verifica el cumplimiento normativo. Sin embargo, no puede afirmarse que el mismo se cumpla de manera que permita garantizar la intervención en la totalidad de los actos, debido –principalmente- a las siguientes razones: insuficiencia de dotación de Contadores Auditores, carencia de un sistema de información integral e integrado que asegure la intervención de los éstos en la totalidad de los actos, y por la falta de aseveración por parte del TC respecto de la intervención de los Contadores Auditores en la totalidad de los actos.

3.2.a.iii.2.Sistema de bienes del estado.

El sistema de información patrimonial se construye sobre la base de las comunicaciones (altas, bajas y modificaciones) que generan los restantes organismos.

Al respecto la Contaduría General ha implantado un Sistema de Inventario de Bienes Muebles e Inmuebles a través de un sistema informático.

Esta situación es razonable en la medida que se complemente con una actividad de control que posibilite efectuar recuentos físicos de los bienes de uso para luego confrontarlos con los registros auxiliares, investigar los casos de bienes registrados pero no recontados y viceversa y corregir los registros para que muestren la realidad.

Sin embargo, por lo investigado, **no se posee un sistema de control permanente**, quedando supeditada la integridad y confiabilidad de los registros a la información brindada por los diversos Organismos.

Existe un registro de Bienes del Patrimonio del Estado Provincial que podría no ser representativo: por un lado, de la totalidad de los bienes adquiridos; por el otro: de la real existencia de los bienes registrados. Esta situación se genera por la ausencia de una actividad de control permanente que concilie registros con recuentos periódicos de bienes.

3.2.a.iv. Comentarios sobre el marco normativo en materia de control interno.

Las disposiciones constitucionales establecen que para ser contador o tesorero de la Provincia se requiere ser ciudadano argentino y tener treinta años de edad. El contador y el tesorero serán nombrados en la forma prescripta por el artículo 135, inciso 17º duran ocho años pudiendo ser reelectos.

La contaduría intervendrá previamente en las órdenes de pago y las que autoricen gastos, sin cuyo visto bueno no podrán cumplirse salvo en lo que se refiere a los últimos cuando hubiere insistencia por acuerdo de ministros, debiendo la contaduría, en el caso de mantener sus observaciones, dar inmediatamente publicidad a su resolución y dentro de los quince días subsiguientes a la misma poner todos los antecedentes en conocimiento del Tribunal de Cuentas.

La Contaduría General de la Provincia es el órgano rector del sistema de control interno de la gestión económica y financiera de la Hacienda Pública Provincial y del Sistema de Contabilidad Gubernamental.

La Contaduría General de la Provincia tiene las atribuciones y deberes la Constitución de la Provincia y la ley le asignan.³⁷

³⁷ 1- *Ejercer el control interno de las operaciones económicas y financieras que realicen los Organismos Centralizados, Descentralizados y Autárquicos del Estado Provincial y en las entidades donde el Estado tenga participación en las condiciones establecidas por la Legislación vigente.-*

2- *Dictar normas de control interno y prestar asistencia técnica a los responsables de la Administración Financiera del Sector Público Provincial.*

3- *Llevar la Contabilidad General de la Administración Pública Provincial, produciendo Estados e Informes sobre la gestión presupuestaria, financiera, económica y patrimonial.*

4- *Verificar el correcto funcionamiento del sistema de control interno de cada jurisdicción o entidad del Sector Público Provincial.*

5- *Realizar periódicamente auditorías financieras, económicas, de legalidad y de gestión.*

6- *Otorgar el visto bueno en forma preventiva a las órdenes de pago y a las que autoricen gastos, conforme al Art. 142° de la Constitución.*

7- *Constituir Delegaciones en cada una de las jurisdicciones del Poder Ejecutivo, Organismos Descentralizados y Autárquicos, como así también en aquellas centralizadas que lo decida, que ejercerán las funciones de control que le sean asignadas conforme a la reglamentación, y estarán a cargo de un Contador Delegado.*

8. *Formular observaciones sobre los actos administrativos cuando contraríen o violen disposiciones legales en materia de administración económico-financiera, y contrataciones administrativas, de conformidad a lo establecido en el artículo 72° de la ley 5140.*

9- *Administrar un Sistema de Información Financiera que permita conocer la gestión presupuestaria, de caja y patrimonial, así como los resultados operativos, económicos y financieros del Sector Público Provincial.-*

10- *Llevar la Contabilidad General de la Administración Pública Provincial, produciendo Estados e Informes sobre la gestión presupuestaria, financiera, económica y patrimonial.*

11- *Dictar las normas de Contabilidad para todo el Sector Público Provincial.*

12- *Asesorar y asistir técnicamente a todas las Jurisdicciones y Entidades del Sector Público Provincial en la implantación de las normas y metodología que prescriba.*

13- *Coordinar el registro contable de las operaciones desarrolladas por las Jurisdicciones de la Administración Central y por cada una de las Entidades que conforman el Sector Público Provincial.*

14- *Diseñar e implementar sistemas y registros principales y auxiliares, planes de cuentas, comprobantes y circuitos administrativos, destinados a la registración de los hechos económicos que afecten al Estado Público Provincial.*

15- *Confeccionar anualmente la Cuenta General del Ejercicio.*

16- *Administrar el Sistema de Inventario General de Bienes Muebles e Inmuebles de la Provincia, incluyendo en Sección Especial a todos los bienes registrables.*

17- *Intervenir en las operaciones de crédito público.-*

18- *Controlar la emisión y distribución de los valores fiscales.-*

Está a cargo de un Contador General, que es designado de conformidad con lo prescripto por el Art. 141 ° de la Constitución de Entre Ríos; funciona en el ámbito del Poder Ejecutivo, se vincula a través del Ministerio de Economía, Hacienda y Finanzas y es asistido por un Subcontador General designado por el Poder Ejecutivo.

Un aspecto que debemos resaltar es que no existe normativa y/o reglamentación, desde la perspectiva del control interno, que establezca una mecánica explícita y permanente para la administración de bienes de consumo utilizados en la prestación de determinados servicios públicos (tal los casos de medicamentos en hospitales, alimentos para planes sociales y/o escolares, etc.), que garantice realmente el control interno en las **etapas posteriores al pago** de tales bienes-insumos, es decir: su incorporación real al servicio, su aplicación o uso, el stock, mínimo y máximo, inventarios, punto de pedido, etc., con independencia de la voluntad de parte del responsable del servicio en tener un sistema que garantice la administración eficiente y eficaz de los bienes de consumo utilizados en su repartición.

19- Llevar el Registro de Declaraciones Juradas Patrimoniales establecido por Ley N° 3886.-

20- Liquidar las participaciones en Impuestos Provinciales, la Coparticipación Federal, retener y registrar los préstamos y adelantos a Municipalidades, conforme a las disposiciones legales vigentes.-

21- Asesorar al Poder Ejecutivo y a los Organismos de la Administración Provincial en materia de su competencia.-

22- Organizar el Archivo General de Documentación Financiera de la Administración Provincial.-

3.2.b. SISTEMA DE CONTROL EXTERNO.

3.2.b.i. Tribunal de Cuentas. Análisis estructural y funcional.

El Tribunal de Cuentas (TC) de la Provincia es el Órgano Constitucional de Control Externo de la Hacienda Pública Provincial, incluyendo Organismos Descentralizados, Entes Autárquicos, Empresas del Estado, Hospitales, Centros de Salud, Juntas de Gobierno, Obras por Administración Delegada, Subsidios a Personas Físicas y Jurídicas, así como las cuentas de los Municipios y Cajas de Jubilaciones Municipales.

Las disposiciones en la Constitución Provincial y la Ley N° 5796 (Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas) conforman el cuerpo normativo sobre el que se estructura la actuación en la materia.

Los cargos de Presidente, Vocales, Secretarios Letrado y Contable y Fiscales de Cuentas son inamovibles,³⁸ excepto en caso que su desempeño no sea el requerido para desempeñar tales funciones.

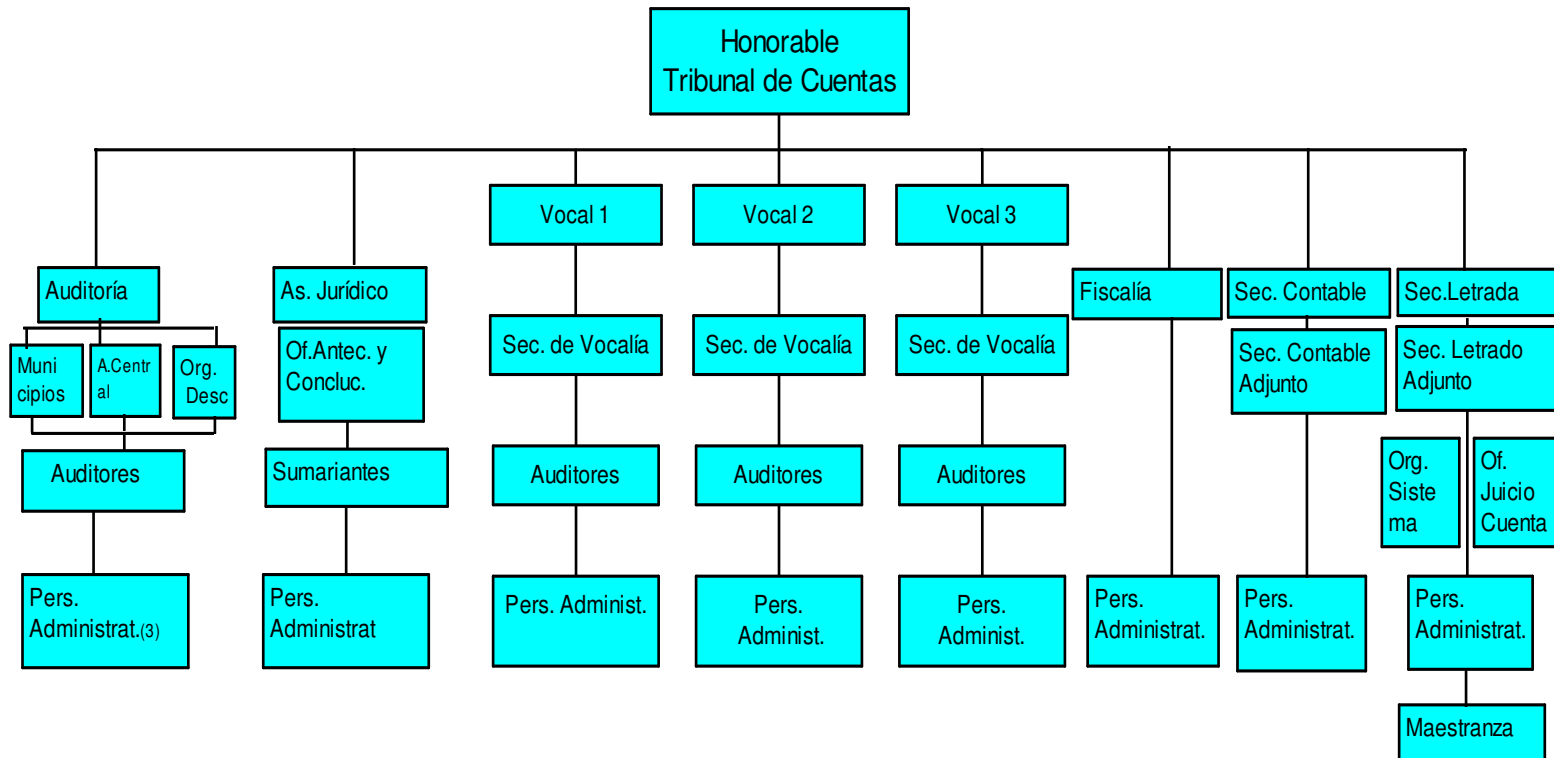
De acuerdo con la Constitución el **Presidente** y los dos **Vocales** son **nombrados por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado**. No se prevé selección de sus miembros por concurso de antecedentes y/o entrevistas u oposición.

El Tribunal de Cuentas posee una estructura y presupuesto aprobado. Asimismo, personal profesional y planes de capacitación. De acuerdo a los datos de la memoria 2004, el organismo tiene una planta de 146 agentes, de los cuales 11 son autoridades superiores, 66 son profesionales universitarios, 61 son personal tècnico y/o administrativo y 8 son personal de maestranza y servicios generales.

Si bien la Constitución Provincial ubica, a nuestro entender erróneamente, al Tribunal de Cuentas en el capítulo correspondiente al Poder Ejecutivo, se plantea la necesidad en **definir** con precisión **la ubicación del Tribunal de Cuentas** en relación con la división trifuncional del Poder Público. Se resalta el hecho que nuestras constituciones, tanto nacional como provinciales, sean éstas nuevas o antiguas, siempre habla de una estructura institucional de solamente TRES Poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, por lo que todas las instituciones creadas en el marco constitucional deberían estar ubicadas y/o relacionadas a alguno de los poderes señalados.

³⁸ Los miembros del Tribunal de Cuentas, incluidos los vocales, son inamovibles mientras dure su buena conducta (artículo 10 de la Ley Orgánica N° 5796)

Honorable Tribunal de Cuentas



Las actuaciones efectuadas por el TC se dan a publicidad a través de la página web del organismo: www.tcer.gov.ar. En la actualidad se encuentran presentadas las memorias de los años 2002, 2003 y 2004. Sin embargo, el art. 44, inc. 6to. solo exige presentar las memorias al Poder Legislativo y Ejecutivo, significando ello una fortaleza de esta institución en materia de difusión.

En el capítulo de Introducción de las memorias 2002 y 2003 se señala: “Pese a la importante limitación en el alcance de los controles originados en la situación económico-financiera de la Provincia, se realizaron como es habitual, en la medida de las disponibilidades dinerarias, ...”. Este comentario nos hace presumir que **la estructura y el presupuesto aprobados del Tribunal de Cuentas no fueron suficientes** para el logro de los objetivos establecidos.

En este sentido, **no se pudo obtener un plan anual de auditoría formalizado** por escrito que optimice los recursos humanos y su tiempo para la ejecución de su labor en función de los riesgos. Sí, en cambio, se cuenta con programas de auditoría escritos y pautas de trabajo y listados de observaciones relacionados con tipos de entes (hospitales por ejemplo).

Los mecanismos en la designación de los miembros del TC requieren especial atención.

Los mecanismos de designación de los integrantes del Tribunal de Cuentas requieren una especial atención

Existe “imprecisión” normativa respecto de la ubicación del Tribunal de Cuentas como órgano “independiente” del Poder Ejecutivo. En la actualidad, tanto a nivel nacional como en algunas provincias, se han estado sancionado normas legales que ubican al órgano encargado del control externo y “ex -post” (sea bajo la denominación de Auditoría General o con la denominación de Tribunal de Cuentas) en el ámbito y/o jurisdicción del Parlamento.³⁹

El Tribunal de Cuentas hace pública sus Memorias mediante su portal web. Esta situación, no es exigida por normas.

El Tribunal de Cuentas ha señalado que tiene una importante limitación al alcance en los controles por razones de índole financiera-presupuestaria del organismo.

No se cuenta con un plan anual de auditoría escrito que optimice los recursos humanos y tecnológicos del Tribunal de Cuentas.

3.2.b.ii. Competencia del Tribunal de Cuentas.

Las mismas están fijadas en el art. 40 de la ley 5796 y tienen amplias competencias. Se transcriben solo algunas de ellas:

- **Ejercer el control externo** de la gestión financiero-patrimonial de la Administración Pública Provincial, Municipal y de las haciendas paraestatales.
- **El examen y juicio de las cuentas** rendidas por la Administración Pública Provincial, entes autárquicos o descentralizados, Municipios y personas físicas o jurídicas de derecho privado que reciban subsidios o aportes de Estado Provincial u otros niveles.
- **Pronunciarse sobre la Cuenta General del Ejercicio**, informando al Poder Legislativo, con las observaciones que la misma merezca.
- **Fiscalizar la ejecución presupuestaria.**

³⁹ *En el Anteproyecto de Plan de Acción para la Implementación de las Recomendaciones formuladas por el Comité de Expertos del mecanismo de seguimiento de la Implementación de la CONVENCION INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCION A LA REPUBLICA ARGENTINA, de diciembre de 2005, preparado por la Secretaría General de la OEA y la Oficina Anticorrupción de la Nación, en lo referente al fortalecimiento de los sistemas de auditoría y control, expresa: “...Asegurar la existencia de un sistema efectivo de control dependiente del Congreso sobre el gasto de fondos públicos.”*

- **Constituirse de oficio como consecuencia del contralor externo o a requerimiento de los respectivos Poderes**, en cualquier organismo del Estado y en las haciendas paraestatales, para efectuar comprobaciones, verificaciones, y adoptar las medidas tendientes a prevenir, corregir cualquier irregularidad violatoria de las disposiciones de la presente ley o de las que se dictaren y le atribuyan competencia al Tribunal de Cuentas.

El organismo posee amplias competencias. Dentro de las mismas **no se prevé la realización de auditorias de gestión** en cuanto a la eficiencia y eficacia de los programas, proyectos y operaciones. No obstante ello, el Tribunal de Cuentas puede efectuar este tipo de revisiones pero no por cumplimiento de un precepto legal orientado a un control integral e integrado.

Del análisis normativo surge que el sujeto de control es externo pero que **el momento (etapa) en que se debe efectuar el control no está definido** (posterior, concomitante, previo o preventivo).

Sólo existe definición al respecto, en el art. 43, que establece que a pedido del Poder Ejecutivo sobre ciertos actos administrativos se le puede requerir al Tribunal de Cuentas el control preventivo, por lo que puede inferirse que el tipo de control habitual ejercido por el Tribunal de Cuentas es ex - post.

Esta posibilidad legislativa, por un lado, coadyuva a esclarecer situaciones o posibles errores que podrían salvarse antes de cometerlos y, por el otro, le crea al órgano externo una dependencia hacia el Poder Ejecutivo (para determinados actos administrativos) pues es quién le puede indicar el objeto de revisión, pudiendo con ello afectar su imparcialidad en una revisión posterior.

Una cuestión de fondo, en cuanto a competencias, **refiere a si el órgano externo debe cumplir funciones de control** (auditoria externa) **o de control y capacidad de reclamo** para reparar los eventuales perjuicios al Fisco.

En este sentido, actualmente el Tribunal de Cuentas de la Provincia se ubica en esta última situación, con recortes en cuanto a su capacidad de reclamo respecto de los perjuicios eventuales que el Fisco pudiera tener. Así, pues, es exclusivo y excluyente la competencia del mismo en el Juicio de Cuentas hasta su reclamo judicial. Sin embargo, con anterioridad, contaba además con funciones jurisdiccionales para ejecutar el Juicio Administrativo de Responsabilidad. En la actualidad, **las observaciones efectuadas sobre presuntos responsables son derivadas a la Fiscalía de Estado para que ésta inicie el Juicio de Responsabilidad**. El dictamen del Tribunal no es vinculante para la Fiscalía de Estado. En consecuencia, **una observación al Poder Ejecutivo es derivada a una dependencia del mismo Poder** pudiendo verse afectada su independencia en cuanto a la iniciación del juicio.

Respecto del Juicio de Cuentas podemos realizar los siguientes comentarios: Puede ser por omisión renditiva (en los plazos previstos según acordadas) o perjuicio patrimonial (diferencias de precios, facturas apócrifas, viáticos por estadías y viajes no realizados, entre *otros*).

El plazo para iniciarlo es de un año desde la presentación. Hasta que termine el mismo no se aprueban las cuentas. El responsable de llevar el cronograma **de llevar el cronograma de vencimientos de cuentas** lo efectúa la Secretaría Contable. Lleva la cuenta corriente de lo vencido y no presentado. Ante ello, cuando se vencen los plazos se desarrollan los siguientes pasos:

1. SC efectúa el reclamo (los vencimientos se fijan por acordadas)
2. SC intima
3. El Fiscal inicia el Juicio de Cuentas por “omisión renditiva”.

¿Qué sucede luego que el TC emite sentencia por “OR”?

- El sujeto se allana y paga por Tesorería en el TC .
- El sujeto interpone un recurso ante el Tribunal Superior de Justicia.

No obstante ello, el Tribunal de Cuentas ratifica la necesidad de mantener con rango constitucional las funciones jurisdiccionales del Juicio de Cuentas y el Juicio Administrativo de Responsabilidad. Por cierto, la situación actual posibilita que el Poder Legislativo modifique sus atribuciones.

Dentro de las amplias competencias asignadas al Tribunal de Cuentas no se establece formalmente el concepto de auditorías de gestión.

No se garantiza una auditoría de aquellos fondos transferidos a municipios, por fuera de los recursos de coparticipación, a organismos interprovinciales, como el Consejo Federal de Inversiones o la Comisión Federal de Impuestos, a organizaciones sociales, subsidios a entidades, becas, etc. que sobrepase el control financiero y llegue hasta la efectiva aplicación o uso o destino de los fondos transferidos.

La normativa no establece el “momento” en que se debe efectuar el control externo excepto para la revisión de ciertos actos administrativos que son efectuados de manera previa y a petición del Poder Ejecutivo.

Se debate si el Tribunal de Cuentas debe tener competencias de control y jurisdiccionales o sólo de control.

La capacidad de llevar adelante el Juicio de Responsabilidad ya no es competencia del Tribunal de Cuentas, siendo su función la de remitir las actuaciones al Fiscal de Estado. El dictamen del Tribunal no es vinculante para la Fiscalía de Estado.

3.2.b.iii. Datos sobre la performance del Tribunal de Cuentas.

Para el análisis de la performance del Tribunal de Cuentas se solicitó documentación diversa para diagnosticar -desde distintas perspectivas- los resultados obtenidos como consecuencia de su gestión. Al respecto, hemos recibido parcialmente la información pudiendo efectuar un análisis acotado solo a dicha documentación. Debido a ello, la información solicitada y no recibida es abordada en un apartado específico: Limitaciones al Alcance.

Con relación a de la información entregada, del análisis de las rendiciones efectuadas por los diversos organismos, y el tiempo de aprobación por parte del Tribunal de Cuentas, resulta – en general - acorde con los plazos establecidos legalmente.

Sin embargo, **existen varios casos que presentan atrasos en la aprobación de rendiciones, principalmente, en los organismos descentralizados.** Por ejemplo, según datos obtenidos al 30 de septiembre de 2005, fecha de cierre de la etapa de relevamiento de este estudio, el Instituto de Obra Social de la Provincia de Entre Ríos (I.O.S.P.E.R.), ha presentado rendiciones hasta el 31/12/2004 y la última aprobada es al 31/12/2001. En el mismo sentido, la empresa Líneas Aéreas de Entre Ríos (L.A.E.R.) ha presentado rendiciones hasta el 30/06/2004 y la última aprobada data del 30/06/2000.

Asimismo, **no se identifican responsabilidades para el Tribunal de Cuentas en caso de incumplimiento o atrasos en las aprobaciones**, excepto el que pudiere ejercer la Legislatura.

A nivel nacional e internacional, existe una tendencia a abandonar el concepto clásico de periodicidad de presentación de estados, y por consiguiente, es necesario adecuar las metodologías de control de transacciones. En ámbitos públicos y privados se impone el nuevo concepto de *reporting continuo*, cercano al de *reporting en tiempo real*. Implica la necesidad de fortalecer el Control Previo porque **la clave es la prevención**. La importancia que se le asigna a la prevención se vincula directamente con la necesidad de la ejecución simultánea de las rutinas de auditoría con las transaccionales, conformando así lo que se denomina *auditoría continua, auditoría on line o auditoría automática*.⁴⁰

En relación con lo expuesto, y como en el capítulo respectivo de Compras y Contrataciones, se analizan las mismas desde la operatoria de adquisiciones, es que en el presente se aborda los aspectos de control vinculados a estas gestiones en hospitales. En este sentido, el Tribunal de Cuentas realiza **informes** vinculados con el diseño y funcionamiento de los **sistemas de control interno** y efectúa su seguimiento⁴¹, procurando optimizar los procesos

⁴⁰ Un informe elaborado conjuntamente por AICPA (American Institute of Certified Public Accountants) y CICA (Canadian Institute of Chartered Accountants), **define a la auditoría continua como una metodología que permite al auditor, para nuestro caso al ente de fiscalización, emitir su opinión de manera simultánea a los hechos o inmediatamente después de su ocurrencia.** El documento señala “la necesidad de sistemas y herramientas de auditoría altamente automatizados e integrados en los sistemas de información y control de la empresa”.

Nótese la coincidencia de estos conceptos con los preceptos de las NIA de IFAC, en el sentido de vincular los Sistemas Contables, o de gestión de transacciones, y el de Control. Este enfoque se remarca además la conveniencia de fortalecer el control externo o ex-post, asegurando la eficacia del control ejecutado concomitantemente con las transacciones.

⁴¹ Ver anexo 3.2.b.01

en aras de fortalecer su control previo. Sin embargo, esta fortaleza en cuanto a su actuación **no se encuentra normada como una de sus competencias**, entendiéndose como una de éstas la generación de reportes cuyo objeto final es conocer la calidad del sistema imperante en materia de control interno.

Respecto de las Observaciones efectuadas por el Tribunal de Cuentas a los Hospitales Públicos, oportunamente remitidas, se puede acotar que las observaciones mencionadas, condensaban en forma general, las observaciones más comunes realizadas en particular a cada Hospital. Con el transcurso del tiempo y las sucesivas auditorías “in situ” se ha ido viendo en cada caso particular, un mejoramiento por el acatamiento de las observaciones, recomendaciones y sugerencias realizadas en cada caso.

En la mayoría de los casos las observaciones no han sido subsanadas en forma total, debido entre otras causas al alto porcentaje de rotación de autoridades en los Hospitales, que obliga a instruir y asesorar casi permanentemente a estos cada vez que se realizan cambios y/o reemplazos, lo que lleva un tiempo de aprestamiento y puesta en funcionamiento, y por la escasa participación de la Secretaría de Salud que no destina recursos humanos y medios suficientes.-

Si bien el Tribunal de Cuentas efectúa auditorías de control interno, este concepto no se establece normativamente como una de sus competencias.

Existen atrasos importantes en la tarea de aprobación de Rendiciones de Cuentas de algunos entes descentralizados. No se han detectado repercusiones ante esta situación

Algunas consideraciones acerca de información solicitada y no puesta a disposición .

La información requerida y no entregada consistió en los ítems que se transcriben a continuación:

1. *Montos pendientes de rendición (años 2003, 2004 y 2005), por jurisdicción, concepto, por año, fecha de emisión, fecha de vencimiento.*
2. *De las rendiciones pendientes, indicar fechas de reclamo*
3. *De los reclamos efectuados, indicar por cuáles de ellos se iniciaron juicio de cuentas por omisiones renditivas.*
4. *Indicar por jurisdicción, concepto y por año (2003, 2004 y 2005) el monto de juicio de cuentas iniciado por Perjuicio Patrimonial.*
5. *Identificar los casos y montos involucrados, de los años 2003, 2004 y 2005, en los que, por Juicio de Cuentas, los responsables debieron resarcir a la Provincia.*

El pedido de esta información estaba orientado a conocer la eficacia del organismo de control -desde otra perspectiva como es la publicación de las Memorias- en relación con las competencias actuales que les son asignadas.

Con estos datos se pretendía cuantificar:

1. Montos en poder de los cuentadantes pendientes de rendición y su relación con el presupuesto de la Provincia de Entre Ríos.
2. De los montos pendientes de rendición, qué porcentaje había sido reclamado.
3. De los montos en poder de los cuentadantes (punto 1.-), qué porcentaje había sido sometido al Juicio de Cuentas.
4. De la totalidad de Juicios de Cuentas iniciados, qué porcentaje había sido absuelto y que porcentaje había sido condenado.
5. Montos recuperados por la Provincia (resarcimiento del daño), con el Juicio de Cuentas, en relación con las cargos no rendidos.

Debe destacarse que la existencia del Juicio de Cuentas es un proceso que -desde la perspectiva del control- actúa como medida disuasiva en la medida que los cuentadantes saben que el incumplimiento conlleva a una efectiva sanción.

Sin embargo, **no se pudo obtener información respecto de la eficacia de la gestión del TC en relación con el Juicio de Cuentas.**

Esta información no se comunica **en las memorias anuales del Tribunal de Cuentas** ya que allí **se indica**, en términos generales- **lo que el organismo hizo** (por ej.: se analizaron 5.487 rendiciones de cuentas) **pero no se publica lo que se dejó de hacer** (cuál era la totalidad de las rendiciones de cuentas que se debían analizar; de las cuentas no rendidas a cuántas se les inició juicio por omisión renditiva; que resultados se obtuvieron con dichos procesos; etc.) no pudiendo efectuarse un análisis integral en cuanto a logros de esta función.

En línea con lo expuesto, existe cierta información publicada (lo que el organismo hizo) por el Tribunal de Cuentas (ver tabla: Juicio de Cuentas) en sus memorias. De allí pudo extraerse el número de actuaciones y el importe de los casos que finalmente tuvieron condenas. Así pues, los juicios de cuentas fueron de 39, 60 y 49 para los años 2002, 2003 y 2004 respectivamente. De todos ellos, los importes con condena ascendieron a \$ 453.367,38 en el año 2002 y a \$ 676.906,38 en el año 2003. Para **el año 2004 ya no se ofreció esta información**. De las condenas efectuadas no pudo conocerse cuánto es el dinero que efectivamente reingresó al fisco Provincial como consecuencia de dichas actuaciones.

	AÑO 2002			AÑO 2003			AÑO 2003	
	Canti	Porc	Importe	Canti	Porc	Importe	Canti	Importe
Condena	29	74.36%	453.367,38	36	60 %	676.906,38	Sin Inf.	Sin Inf.
Absuelto	10	25.64%	-	24	40 %		Sin Inf.	Sin Inf.
TOTAL	39		453.367,38	60		676.906,38	49	Sin Inf.

Juicio de Cuentas (Memorias 2002, 2003 y 2004)

El Tribunal de Cuentas no entregó información para evaluar la eficacia de su gestión en relación con el proceso de Juicio de Cuentas.

La información publicada en las Memorias del organismo presenta aspectos parciales e incompletos acerca de su actuación .

3.2.b.iv. Observaciones acerca de la metodología de control de las rendiciones de fondos.

Las rendiciones de cuentas de los distintos responsables, comprenden el movimiento de fondos efectivamente ingresados y egresados en las Tesorerías de los Organismos delimitado por periodos calendarios mensuales, trimestrales o anuales completos, según lo establezca la respectiva Acordada renditiva.

Los cargos son extraídos de las planillas diarias de ingresos de la Tesorería General de la Provincia. y de las comunicaciones remitidas por los organismos. En el caso de los subsidios y aportes no reintegrables a terceros, se registran en base a las comunicaciones realizadas por los Organismos otorgantes.

Cuando el Cuentadante realiza, en el plazo establecido, la rendición de los cargos que se le han remitido en el período correspondiente, se caratula la cuenta renditiva y se procede a su descargo en la contabilidad de responsables, remitiéndose la misma para la **revisión de cuentas y control** a las Secretarías de Vocalías competentes, como lo establece el Art. 70° de la Ley Orgánica N° 5796.

Si la rendición no ingresa al Tribunal en el tiempo establecido en la Acordada respectiva, en caso de no haberse solicitado una prórroga para su presentación, se procede a intimar fehacientemente al responsable –Cuentadante- mediante Cédula u Oficio, fijándole un plazo para su presentación. Vencido el mismo, si no diera cumplimiento, se inicia expediente por omisión renditiva, poniéndolo en conocimiento de la Fiscalía de Cuentas competente.

3.2.b.iv.1 Revisiones de cuentas.

La tarea de control del Tribunal de Cuentas se inicia con la asignación de cargos a los distintos responsables (cuentadantes) en un proceso denominado “contabilidad de responsables”, que regula y verifica todo lo atinente a la Rendición de Cuentas, intimaciones y control de saldos de las partidas presupuestarias.

Posteriormente, el control se realiza con el procedimiento de la revisión de las rendiciones de cuentas a partir de procedimientos de auditoría, con verificaciones in – situ en las sedes de los propios Organismos o Entes. Como excepción a este procedimiento, las Rendiciones de beneficiarios particulares contienen también los comprobantes respaldatorios.

En los procedimientos de auditoría se disponen las distintas verificaciones y posteriormente se elabora el Informe de Auditoría o, según el caso, el Informe del Revisor.

Referido específicamente a las Direcciones de Administración: La Acordada N° 66 es la primera que se dictó para establecer la forma de rendir de los Servicios Administrativos Contables, luego a medida que se incorporaron otros similares se dictaron nuevas Acordadas pero manteniendo la estructura de ésta.

Estos Organismos presentan sus rendiciones conformadas por planillas de Cajas Diarias de Tesorería y planillas mensuales de consolidación de Ingresos y Egresos por Unidad de Organización, quedando en su poder los comprobantes debidamente legajados que conforman la documental respaldatoria de los movimientos registrados en esas planillas.

A través de equipos de Auditoría se procede a controlar “in situ”, aplicando pruebas selectivas, la documentación que obra en los Organismos y que respaldan las registraciones. Deben verificar el cumplimiento de las normas que regulan cada una de ellas.

Tienen que constatar que los saldos renditivos se correspondan con las disponibilidades, verificando el movimiento de la conformación del pendiente y las conciliaciones de las diferentes cuentas bancarias que se utilizan.

Durante la etapa revisiva el equipo de Auditoría debe requerir las aclaraciones que estime pertinentes para luego poder elaborar su Informe. Además, deben comunicarle al cuentadante las falencias solucionables y realizar las recomendaciones necesarias para su corrección en el futuro.

Para aplicar la selectividad en el control se deberá tener en cuenta fundamentalmente el monto de cada erogación, poniendo énfasis –en el caso de las contrataciones- en las Licitaciones Públicas o Privadas. Además, teniendo en cuenta la complejidad del Organismo y los movimientos de Caja, deben preverse controles específicos mensuales por temas, cuyo control será exhaustivo, aplicando la selectividad en otros.

A partir de las conclusiones de estos informes, surgen las observaciones y/o recomendaciones que se formulan, como así también los procedimientos previstos en la Ley Orgánica para Juicio de Cuenta o el procedimiento previsto en el art. 49° de asignación de responsabilidades y cargo a Funcionarios y/o empleados.

3.2.b.iv.2. Aprobaciones de las Rendiciones de Cuentas.

La ley establece que ***el plazo de aprobación de las rendiciones de cuentas prescribe al final del año***, si se remite nota, por requerimiento, el plazo se proroga a un año más.

Los efectos que tiene la aprobación de las cuentas por parte del Tribunal de Cuentas impacta sólo en los aspectos formales, ya que deja la abierta la puerta para actuar según artículo 49 (remitir al Fiscal de Estado para que proceda a promover ante el Juez competente la demanda por resarcimiento de los perjuicios irrogados).

Si el Tribunal de Cuentas no aprueba las rendiciones en dichos plazos, en general, se procura sanear las observaciones para luego efectuar la aprobación. En algunos casos, se aprueba y las excepciones se tramitan por expedientes. En caso de falta de aprobación la Legislatura podría iniciar un juri por no pronunciarse.

Con el cambio de la ley orgánica, se determina que ya ***no es competencia del Tribunal el juicio de responsabilidad***. Ante la identificación de casos de responsabilidad, el Tribunal de Cuentas emite resolución fundada y remite a Fiscalía de Estado. La resolución no es vinculante.

3.2.b.v. Análisis de la ejecución de funciones de control de entidades de la Provincia.

En este apartado se incluyen los resultados de las investigaciones realizadas puntualmente en distintos entes de la Provincia. Por ser un área crítica se comenzó con la de salud. Se han relevado procedimientos y datos estadísticos, pero fundamentalmente se analizaron transacciones de compra. Particularmente se analizó la gestión de compra de Instituto de Obra Social de la Provincia de Entre Ríos (IOSPER) dado que por Decreto 1788 del 26ABR2005, el poder ejecutivo dispuso su intervención. En los considerandos de tal disposición, se expone que “los integrantes de la Comisión Fiscalizadora Permanente señalan la existencia de graves irregularidades en el funcionamiento institucional administrativo así como en el desfinanciamiento del ente”. Se señala también “que se observa falta de conducción y pasividad en el accionar del Directorio, en lo que respecta a fijar pautas de carácter político y administrativos...”, “... se ha detectado atraso en el tratamiento de los expedientes con el consiguiente no dictado de las resoluciones por parte del Directorio, lo que imposibilita la toma de decisiones en tiempo y forma...”.

Más adelante, se agrega entre estos considerandos que “...el informe de los Gerentes de Administración y Prestacional... pone de resalto que, desde el punto de vista económico-financiero, la indefinición de los principales convenios impide evaluar la actual situación de la Obra Social y las real magnitud del déficit, sus orígenes...”. “ ...Las graves irregularidades administrativas y técnicas... ameritan... la adopción de una medida inmediata por parte de este Poder Ejecutivo que posibilite paliar la grave situación Institucional ... evitar la ocurrencia de serios perjuicios al erario, con la consiguiente insatisfacción de necesidades asistenciales de los afiliados”.

Considerando esta fuerte decisión del Poder Ejecutivo, sumada a la presión de los Medios de Comunicación Social y los reclamos de afiliados y opinión pública en general, este equipo resolvió determinar como objeto de investigación a este ente.

Para poder establecer comparaciones relacionadas con la gestión de compra de bienes similares, la investigación se extendió a los hospitales públicos más importantes de la provincia: San Roque y General San Martín. Respecto de los hospitales en general, se consideran también en este informe, las observaciones generales referidas a estos entes emitidas por el Tribunal de Cuentas. Se exponen a continuación algunas conclusiones, las que serán ampliadas en el capítulo de Compras.

3.2.c. Interacción formal e informal con otros organismos de control y con otras agencias estatales.

El Tribunal de Cuentas ha suscripto dos convenios: uno con el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia, y otro con Fiscalía de Estado. El Tribunal de Cuentas no ha formalizado convenio con la Oficina Anticorrupción.

El Convenio con el Superior Tribunal de Justicia dispone: por un lado, que el Tribunal de Cuentas pone a disposición contadores con idoneidad profesional cuya intervención será sobre todo en causas de fuero penal y; por el otro, el Poder Judicial pone a disposición los servicios informáticos y su base de datos como así también el departamento de médicos

forenses. El convenio fue firmado el 15 de julio de 1996 y no establece plazo que limite su vigencia.

En los hechos lo que ha sucedido es que el Tribunal de Cuentas ha facilitado peritos a la Justicia (por ej.: 10 peritos en el año 2005) mientras que el mismo no ha efectuado requerimiento alguno al Superior Tribunal de Justicia.

El convenio de cooperación y asistencia recíproca con Fiscalía de Estado dispone: por un lado, que el Tribunal de Cuentas pone a disposición auditores con carácter móvil e idoneidad especial profesional para la realización de auditorias y se compromete a comunicar toda vez que se radique una denuncia penal con motivo de las investigaciones realizadas; por el otro, la Fiscalía de Estado pone a disposición la asistencia de los profesionales e instructores sumariantes. El convenio fue firmado el 21 de Octubre de 2004 y no establece plazo que limite su vigencia.

En los hechos no se cuenta con datos en relación con los pedidos recíprocos efectuados.

Sí, en cambio, ambos organismo han participado de reuniones de trabajo en ocasiones de presentarse casos de alta repercusión, pero sin que las mismas hayan sido formalizadas. Asimismo, en este tipo de encuentros también participa la Oficina Anticorrupción. En este mismo sentido, el Tribunal de Cuentas colabora con Fiscalía de Estado cuando se promueve la demanda en virtud de la aplicación del art. 49 de su ley orgánica.

Existen convenios de colaboración firmados por el Tribunal de Cuentas: uno, con Fiscalía de Estado; otro con el Superior Tribunal de Justicia. No hay convenio firmado con la Oficina Anticorrupción.

El nivel de cumplimiento formal con cada uno de estos organismos no es significativo.

3.2.d. La Oficina Anticorrupción provincial dependiente de la Fiscalía de Estado

A los fines de evaluar a la Oficina Anticorrupción de la Provincia de Entre Ríos (O.A.E.P.), se tuvo en cuenta como cuerpo de modelo sano, la estructura, competencia y funcionamiento de la Oficina Anticorrupción de la Nación (O.A.N.), como organismo estatal de prevención de la corrupción, tanto en lo que hace a la investigación como a la planificación de políticas de transparencia.

En el diagnóstico se consideró en consecuencia, a la Ley Nacional n° 25.233 de creación de la O.A.N., el Decreto Reglamentario n° 102/1999 que determina su estructura, y la Ley Nacional n° 25.188 de Ética Pública, por cuanto esta establece las pautas de comportamiento para los funcionarios públicos de la Administración Pública Nacional, definiendo la función pública como toda aquella actividad que se haga de manera gratuita o remunerada, permanente o temporaria, en nombre del Estado o al servicio del Estado. También ha sido tenida en cuenta la Convención Interamericana contra la Corrupción (C.I.C.C.) atento a las obligaciones asumidas por la República Argentina al firmar dicha Convención en 1996, y ratificarla en 1997 bajo Ley n° 24.759.

3.2.d.i. La Oficina Anticorrupción y Ética Pública de Entre Ríos: estructura, ámbito de aplicación y competencias: Marco jurídico.

Creación: Por Ley n° 9539⁴², se dispuso la derogación de la Ley N° 9.245, disolviendo la Fiscalía de Investigaciones Administrativas (antecedente de la actual O.A.E.P.).

En su artículo 5° ordenó que todos los bienes del organismo disuelto así como la documentación serían entregados a la Fiscalía de Estado de Entre Ríos.

El artículo 6° facultó a los Presidentes de ambas Cámaras a designar un funcionario para el cumplimiento de la ley (liquidación). Esto se hizo mediante Decreto n° 180 de la Honorable Cámara de Diputados, publicado en el Boletín Oficial el 30.03.2004, recayendo en el Dr. Alberto De Torres.

Finalmente, el artículo 7°, en el marco de la facultad otorgada al Poder Ejecutivo para modificar el Presupuesto, dispuso que se debería dotar a la Fiscalía de Estado de los recursos humanos y materiales para optimizar su funcionamiento técnico y profesional, en especial de la Oficina Anticorrupción y Ética Pública la que tendrá por funciones, según la Ley, velar "por la prevención e investigación de todas las conductas comprendidas en la Convención Interamericana contra la Corrupción aprobada por Ley N° 24.759 y el Código de Ética Pública a tratarse próximamente por esta Legislatura".

Dicho Código de Ética no ha sido sancionado hasta la fecha del presente informe, pero existe un proyecto ingresado a la Honorable Cámara de Diputados, al que referiremos en el Capítulo pertinente.

Luego, mediante Decreto n° 150/03⁴³, se modificó el Decreto N° 202/00 GOB, reglamentario de la Ley de Fiscalía de Estado de la Provincia N° 7.296, creando la Oficina Anticorrupción y Ética Pública en el ámbito de aquella Fiscalía.

Reitera los fines contenidos en el art. 7° de la Ley 9.539. Faculta a la Oficina a efectuar auditorías jurídicas y contables, verificaciones, informes, encuadres normativos y conclusiones que le sean encomendadas por la Fiscal de Estado y/o el Poder Ejecutivo.

Encomienda también como función de la Oficina la aplicación el Código de Ética a sancionarse próximamente.

Dependencia funcional: El Decreto último referido, establece la dependencia funcional de la O.A.E.P. del Fiscal de Estado y de sus Fiscales Adjuntos⁴⁴.

Competencia funcional: La misma norma fija sus competencias funcionales en: "... la de velar por la prevención e investigación de todas las conductas comprendidas en la Convención Interamericana contra la Corrupción, aprobada por Ley Nacional n° 24.759, dentro del ámbito de la Administración Pública Provincial centralizada y descentralizada, entes autárquicos, empresas del Estado, sociedades con participación estatal y todo ente público o privado con participación estatal y/o que tenga como fuente de recursos el aporte del Estado Provincial" (art. 3).

En tal sentido, la referida Convención postula dos propósitos:

⁴² Publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Entre Ríos el 30.12.2003.

⁴³ Publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Entre Ríos el 05.01.2004- ADLA 2004- A, 1109.

⁴⁴ Art. 6° Decreto 150/03

“1. Promover y fortalecer el desarrollo, por cada uno de los Estados Partes, de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción: y

“2. Promover, facilitar y regular la cooperación entre los Estados Partes a fin de asegurar la eficacia de las medidas y acciones para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas y los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio.” (Artículo II).

Para ello, insta una definición amplia de “acto de corrupción” comprensivo de las siguientes conductas:

a. El requerimiento o la aceptación, directa o indirectamente, por un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas, de cara obtener cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas:

b. El ofrecimiento o el otorgamiento, directa o indirectamente, a un funcionario público o a una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para ese funcionario público o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas:

c. La realización por parte de un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas de cualquier acto u omisión en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener ilícitamente beneficios para sí mismo o para un tercero;

d. El aprovechamiento doloso u ocultación de bienes provenientes de cualesquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo; y

e. La participación como autor, coautor, instigador, cómplice, encubridor o en cualquier otra forma en la comisión, tentativa de comisión, asociación o confabulación para la comisión de cualquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo. (Artículo VI).

También tipifica el delito de soborno transnacional, al cual define como “el acto de ofrecer u otorgar a un funcionario público de otro Estado, directa o indirectamente, por parte de sus nacionales, personas que tengan residencia habitual en su territorio y empresas domiciliadas en él, cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios, como dádivas, favores, promesas o ventajas, a cambio de que dicho funcionario realice u omita cualquier acto, en el ejercicio de sus funciones públicas, relacionado con una transacción de naturaleza económica o comercial” (Artículo VIII).

Insta a los Estados Parte a adoptar las medidas necesarias para tipificar en su legislación como delito el “enriquecimiento ilícito”, al cual define como: “el incremento del patrimonio de un funcionario público con significativo exceso respecto de sus ingresos legítimos durante el ejercicio de sus funciones y que no pueda ser razonablemente justificados por él”.

Finalmente resulta digno de destacar que, para la aplicación de esta Convención, los actos de corrupción descritos en la misma no necesariamente deben producir perjuicio patrimonial al Estado, otorgando con ello una amplia ventaja sobre otras legislaciones nacionales que circunscriben el inicio de investigaciones administrativas condicionado a la existencia de un perjuicio económico para el Estado.-

Ámbito de aplicación: Comprende la Administración Pública Provincial centralizada y descentralizada, empresas, sociedades y todo ente público o privado con participación del Estado o que tenga como principal fuente de recursos el aporte estatal.

Estructura: La misma es fijada por el Decreto n° 3544/04⁴⁵ que diseña el Reglamento Orgánico de la Oficina Anticorrupción y Ética Pública, creando dos áreas en la misma: el Área de Investigaciones Administrativas y Procesos Penales y el Área de Planificación de Políticas de Transparencia y Control Administrativo.

Amplía las facultades del art. 4° del Decreto 150/04 GOB estableciendo la posibilidad de recibir denuncias de particulares y agentes públicos, efectuar investigaciones al respecto e interponer denuncias ante la Justicia y constituirse como querellante (previa sustitución de facultades según art. 5° y 66 de la Ley N° 7.296 de Fiscalía de Estado).

Hace depender a la Oficina en forma directa del Fiscal de Estado (art. 4 Decreto n° 3544/04)

Estará a cargo de un abogado, con rango y jerarquía de Director Político, Ley n° 8620, designado y removido por el Poder Ejecutivo a propuesta del Fiscal de Estado. Corresponde aclarar, que no se ha dictado el acto administrativo que designe Director de la O.A.E.P., por lo que la conducción del organismo, a cargo del Dr. Luis Pedemonte, es a título de *Responsable Interino*.

Las Áreas de Investigaciones y Procesos Penales y la de Planificación de Políticas de Transparencia y Control Administrativo estarán a cargo de funcionarios que tendrán rango de subdirectores, Ley 8620, siendo designados y removidos por el señor Gobernador a propuesta del Fiscal de Estado.

La primera de estas áreas se ocupa de las investigaciones en sede administrativa y el trámite e intervención en las denuncias penales. La otra, se encuentra a cargo de la elaboración de proyectos de ley o de decretos sobre la materia de competencia, y dictaminar en las actuaciones administrativas ingresadas o remitidas a la O.A.E.P.

El plantel actual se encuentra conformado por el referido *Responsable Interino*, a cargo de la Oficina, y cinco abogados; cuenta además con la colaboración de contadores del Tribunal de Cuentas, en los casos en que se deben realizar auditorías, y de la Dirección de Sumarios, para la investigación conjunta de hechos que configuran, presuntamente y a un mismo tiempo, falta administrativa e ilícito penal.

Vale agregar que el actual *Responsable Interino* fue puesto en funciones con anterioridad al dictado del Decreto n° 3544/04 y por Resolución de la Fiscalía de Estado; la falta de designación mediante Decreto del Poder Ejecutivo limita en diversos aspectos el fiel cumplimiento de la norma, v.gr. la designación de los dos subdirectores a cargo de cada una de las Áreas de la Oficina⁴⁶, la elaboración de un plan de acción y de un proyecto de reglamento interno⁴⁷, la emisión de la Memoria Anual o la periodicidad trimestral de los informes⁴⁸, como así tampoco la publicidad de los mismos por Internet (sí se los puede consultar personalmente dado su carácter público).

⁴⁵ Publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Entre Ríos el 12.08.04- ADLA 2004- D, 4946.

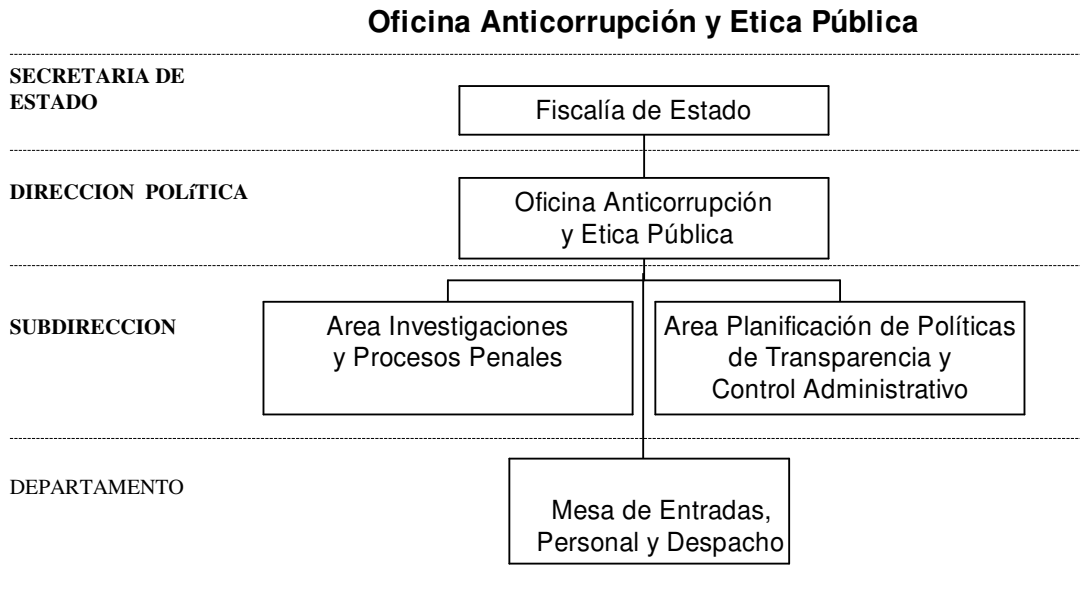
⁴⁶ Decreto 3544/04, Cap. III, punto 5.

⁴⁷ Decreto 3544/04, Cap. III, punto 3, inc. c) e i).

⁴⁸ Decreto 3544/04, Cap. IV.

Esta situación, se vería superada una vez que el Poder Ejecutivo establezca la cobertura de los cargos de conducción de la Oficina, de tal forma que se supere la situación de transitoriedad actual.

Organigrama Oficina Anticorrupción y Ética Pública



Requisitos de ingreso: Con relación a los requisitos exigidos para desempeñarse en la OAEP, sólo se hallan fijados para quien se encuentra a cargo de la oficina: “Será requisito para desempeñar el cargo de la Oficina Anticorrupción y Ética Pública: a) ser ciudadano argentino; b) tener no menos de 30 años de edad; c) tener no menos de 6 años en el ejercicio de la profesión de abogado o idéntica antigüedad profesional en el Estado”⁴⁹.

En los que atañe a subdirectores y cuerpo profesional sólo se expresa que: “Los profesionales que se desempeñen en las distintas áreas de la oficina deberán acreditar especial versación en derecho, ciencias económicas, sistemas y gestión administrativa, análisis institucional y cualquier otra especialización que sea requerida para cumplir con sus tareas específicas”⁵⁰.

Competencias y facultades: Se encuentran establecidas en el Reglamento Orgánico Funcional (Decreto n° 3544/04) el cual dispone: “... tendrá amplia facultades para efectuar las correspondientes auditorías de carácter jurídico y contable, verificaciones, encuadre normativo y conclusiones que encomiende el Fiscal de Estado y/o el Poder Ejecutivo, como así también recibir denuncias que hicieren tanto los particulares como los agentes públicos, que estén relacionados con el objeto de esta oficina, efectuar las investigaciones pertinentes e interponer las denuncias formalmente ante la justicia competente sobre los hechos que pudieren constituir delitos, pudiendo además constituirse como parte querellante en los procesos penales...”.

⁴⁹ Decreto 3544/04, Cap. III, punto 2.

⁵⁰ Decreto 3544/04, Cap. III, punto 10.

Tales facultades son desagregadas en el referido Reglamento, del que resulta que la Oficina Anticorrupción y Ética Pública tendrá las siguientes atribuciones:

“a) Recibir denuncias que hicieren tanto los particulares o agentes públicos que estén relacionados con el objeto de esta oficina.

b) Investigar a las instituciones o asociaciones que tengan como principal fuente de recurso el patrimonio del Estado Provincial, en caso de sospecha razonable o fundada.

c) Denunciar ante la justicia competente, como consecuencia de las investigaciones practicadas, los hechos que pudieran configurar delitos. Asimismo, podrá constituirse como parte querellante, previa sustitución de facultades, en los términos establecidos en los Arts. 5 y 6 de la Ley N° 7296, representando a la Fiscalía de Estado en los procesos penales que se encuentren afectados los intereses de la Provincia.

d) Elaborar programas de prevención de la corrupción y de promoción de la transparencia en la gestión pública, asesorando a los organismos del Estado para implementar políticas o programas de prevención de hechos de corrupción.

e) Instruir a los señores asesores legales de los distintos organismos del Estado, para que cuando del análisis de los expedientes administrativos ingresados por dictamen o instrucción de información sumaria o sumario administrativo, surjan prima facie la supuesta comisión de hechos o actos ilícitos y/o procedimientos o esquemas que pudieran incentivar actos de corrupción, requieran en forma fundada la intervención de la Oficina Anticorrupción y Ética Pública”.

Corresponde destacar que, las atribuciones consistentes en recibir denuncias de terceros, llevar adelante investigaciones y denunciar ante la justicia, se ejercerán en tanto y en cuanto el Fiscal de Estado considere que hay mérito suficiente para ello, sobre la base de su “significación institucional, económica y social”⁵¹ Al respecto entendemos que la expresión empleada en la norma resulta imprecisa dada su amplitud.

No obstante esa disposición, la norma también dota a la OAEP de facultades investigativas amplias, por cuanto propicia la “*prevención e investigación de todas las conductas comprendidas en la CICC*”, la cual es muy clara al determinar que los actos de corrupción, para ser considerados como tales, no es necesario que afecten el patrimonio del Estado.

El Área de Investigaciones y Procesos Penales tendrá las siguientes funciones:

“a) Recibir denuncias de particulares y agentes públicos, sobre hechos presuntamente ilícitos y analizar si, de conformidad con los indicadores que prevén los planes de acción, configuran hechos de significación, institucional, económica o social.

b) Instar la promoción de acciones penales, realizar su seguimiento y si correspondiere podrá constituirse como parte querellante y actor civil, dentro de los alcances previstos en la presente normativa.

c) Evaluar la información que difundan los medios de comunicación social, relacionada con la existencia de hechos irregulares en el ámbito de sus funciones y en su caso iniciar las actuaciones correspondientes.

d) Analizar la información vinculada con el ejercicio de su competencia producida por el Honorable Tribunal de Cuentas y la Contaduría General de la Provincia.”

⁵¹ Cap. II. Punto 2. del Decreto N° 3544/04 Reglamento Orgánico Funcional de la OAEP

Por su parte, el Área de Planificación de Políticas de Transparencia y Control Administrativo, tendrá las siguientes funciones:

“a) *Elaborar y proponer al Fiscal de Estado un plan de acción y los criterios para determinar los casos de significación institucional, social y económica.*

b) *Realizar estudios respecto de los hechos de corrupción administrativa y sobre sus causas, planificando las políticas y programas de prevención y represión correspondientes.*

c) *Recomendar y asesorar a los organismos del Estado la implementación de políticas o programas preventivos.*

d) *Investigar con carácter preliminar los casos que configuren conductas que tengan relación con el objeto de la oficina.”*

3.2.d.ii. *Fiscalía de Estado: Marco jurídico, creación, atribuciones y responsabilidades:*

El análisis de este órgano constitucional es al efecto de brindar un breve panorama general acerca de su situación jurídica y organizacional en el ámbito de la administración provincial, atento a la situación particular de la dependencia jerárquica y funcional de la Oficina Anticorrupción y Ética Pública de la Fiscalía de Estado. Además de ello se debe remarcar el hecho que el Superior Tribunal de Justicia de Entre Ríos reconoce que solamente sea la Fiscalía de Estado y sus órganos dependientes los que presenten en los Tribunales de Justicia denuncias que controviertan los intereses del Estado o afecten al Fisco .

El cargo de Fiscal de Estado se encuentra previsto en la Constitución Provincial, art. 139, y es el “*encargado de defender el patrimonio del fisco*”, siendo “*parte legítima en los juicios contenciosos administrativos y en todos aquellos en que se controviertan intereses del Estado*”.

Además de ello, tiene a su cargo el control legal de la actividad estatal con el fin de asegurar el cumplimiento de la Constitución Provincial y de las leyes y decretos dictados en consecuencia⁵². Para ello, la propia Constitución dota al Fiscal de Estado de competencias y atribuciones que garanticen su independencia respecto del Poder Ejecutivo tales como la posibilidad de recurrir por ante el Superior Tribunal de Justicia, las resoluciones dictadas por aquél “*cuando a su juicio sean contrarias a los intereses patrimoniales del Estado y en los casos en que den lugar a la acción contencioso administrativa*” (art. 139 C.P.) y la de “*accionar judicial o administrativamente por la inconstitucionalidad de las leyes y decretos, resoluciones y demás actos jurídicos o administrativos que no se ajustan a las prescripciones constitucionales, y alegar su nulidad o inexistencia, y recurrir cualquier decisión*” (art. 1 Ley Orgánica de Fiscalía de Estado n° 7296).

El Fiscal de Estado es nombrado por el Gobernador con acuerdo del Senado (art. 135, inc. 17) y es inamovible en sus funciones mientras dure su buena conducta (art. 139). En caso de faltas o delitos cometidos en el desempeño de sus funciones, queda sometido el régimen de Jurado de Enjuiciamiento reglado en la Sección VII, arts. 169 a 179 de la Carta Magna Provincial.

⁵² Art. 1 de la Ley Provincial n° 7296 publicada en el Boletín Oficial de Entre Ríos el 07.05.84.

Las funciones de la Fiscalía de Estado están determinadas por la Ley Provincial n° 7296/84, modificada por las leyes 8653 y 8954, art. 4, pudiendo sintetizarse los principales en: asesorar el Poder Ejecutivo sobre la necesidad o conveniencia de dictar leyes o propiciar su derogación, modificación o aclaratoria; también la de representar al Estado Provincial en todos los juicios en que se controviertan sus intereses y tomar la intervención que estime necesaria en aquellas actuaciones que a su criterio resulte conveniente a los intereses de la Provincia, dictaminar en todos los casos previstos en leyes especiales o por requerimiento del Poder Ejecutivo cuando la naturaleza de la cuestión así lo amerite. También la de sustanciar los sumarios administrativos; y finalmente dictaminar, obligatoriamente, en todo expediente del Poder Ejecutivo o los Institutos Autárquicos o descentralizados en los que pudieren resultar afectados los intereses de la Provincia (art. 8).

3.2.d.iii. El antecedente de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas

La Fiscalía de Investigaciones Administrativas constituye el antecedente más directo y válido respecto de la Oficina Anticorrupción, como órgano de control y prevención de hechos o actos de corrupción preexistió al organismo actual y, luego de su disolución por ley N° 9539/03, ha sido la OAEP la encargada de proseguir todas aquellas causas judiciales y administrativas que se encontraban en trámite.

Creada por Ley n° 9245 (B.O. 21.03.00) su dependencia y ámbito funcional era la Legislatura Provincial.

Tenía como funciones la investigación de la actividad administrativa, con plena autonomía funcional y autarquía financiera, sin sujeción a instrucciones o directivas emanadas de otros órganos ajenos a su propia estructura (art. 1°).

Se disponía como su principal tarea “investigar hechos y actos ilícitos, irregulares o de corrupción, supuestamente cometidos o de **previsible realización**” (art. 2), es decir con fuerte contenido preventivo más que sancionatorio.

Se encontraban bajo su competencia Municipios de primera y segunda categoría y las Juntas de Gobierno, las organizaciones no gubernamentales sujetas a contralor del Estado o que recibieran subsidios o administraren dinero público, obras y servicios concesionados a contratistas o cualquier otro acto o procedimiento administrativo de los órganos del Estado.

Se integraba con un Fiscal general, dos Secretarías Letradas y tres Fiscales Adjuntos.

Entre sus facultades, el Fiscal General podía disponer la reserva de identidad del denunciante (art. 6). También la posibilidad de interrelacionarse con el Poder Judicial si en un proceso penal se imputaba formalmente a un agente de la Administración Pública; en estos casos, en 24 hs. de la indagatoria del imputado el juez de la causa debía poner en conocimiento a la F.I.A. (art. 8).

También podía informar al Poder Ejecutivo cuando algún funcionario de jerarquía superior obstaculizaba gravemente una investigación, para determinar las sanciones a adoptar.

Establecía incompatibilidad con la “actividad comercial o profesional y el desempeño de cualquier otra función o empleo en el ámbito público o privado, con la excepción de intervención en causa propia o el ejercicio de la docencia” (art. 13).

Por Decreto n° 1375 (B.O. 12.04.00) se había establecido el Reglamento Interno de funcionamiento de la F.I.A.; el mismo disponía los requisitos de ingresos y el procedimiento a que deberían ajustarse las investigaciones.

Imponía la **publicidad de los dictámenes de los casos concluidos** y el **deber de confidencialidad** aún después de la desvinculación del organismo (art.15).

El Reglamento Interno, fijado por Resolución nº 2 de la F.I.A., establecía los modos de iniciación de expedientes, incluyendo la denuncia de terceros, sea verbal o escrita; facultaba la posibilidad de ordenar Auditorías y de seleccionar los auditores que llevarán a cabo las mismas, aunque no establecía plazos procesales para la realización de las distintas diligencias o la emisión de dictamen.

También obligaba al personal superior, de **declarar bajo juramento todos los bienes que registraren a su nombre a la fecha de ingreso a la Fiscalía**, la cual debía quedar archivada en su legajo personal (art XI).

Un cuadro comparativo entre la Oficina Anticorrupción y Ética Pública, comparada con la derogada Fiscalía de Investigaciones Administrativas y con la Oficina Anticorrupción Nacional, podría ser el siguiente:

	<u>Oficina Anticorrupción y Ética Pública (Ley 9539)</u>	<u>Fiscalía de Investigaciones Administrativas (Ley Nº 9245- Derogada)</u>	<u>Oficina Nacional Anticorrupción (Ley 25.233)</u>
<u>Dependencia institucional</u>	Fiscalía de Estado (Poder Ejecutivo)	Poder Legislativo	Poder Ejecutivo
<u>Estructura Orgánica</u>	Decretos 150 y 3544 del 2004	Ley Nº 9245	Decreto Nº 102/99
<u>Creación</u>	Decreto 150/2004	Ley 9245	Ley Nº 25.233
<u>Designación</u>	Poder Ejecutivo	Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado	Poder Ejecutivo a propuesta del Ministro de Justicia y Derechos Humanos
<u>Inmunidades y garantías</u>	Ninguna	Similares a los del Poder Judicial	Ninguna
<u>Autarquía</u>	No	Sí	No
<u>Incompatibilidades</u>	Las fijadas para Fiscalía de Estado, Ley Prov. 7296	Ley Prov. 9245	Ley de Ética Pública
<u>Remoción</u>	Poder Ejecutivo a propuesta del Fiscal de Estado	Jurado de Enjuiciamiento	Poder Ejecutivo a propuesta del Ministro

3.2.d.iv. Procedimiento y performance de la O.A.E.P.

Podemos mencionar que en ausencia de un reglamento que fije las pautas de procedimiento de la Oficina, se aplica de manera supletoria los procedimientos contenidos en la Ley Orgánica de Fiscalía de Estado, lo que resulta coherente, atento a que la O.A.E.P. depende jerárquica y administrativamente de ese órgano.

Dicha norma, contiene diversas pautas de procedimiento, y por el Decreto 1535/95 se fijan los plazos dentro de los cuales debe emitirse dictamen en las actuaciones administrativas:

20 días hábiles renovables automáticamente por el término de otros 20 días hábiles más, cuando a criterio del señor Fiscal de Estado la complejidad del asunto justifique la ampliación; el trámite de causas judiciales se rige por el Código de Procedimiento Penal de la Provincia de Entre Ríos.

En general, de las muestra de expedientes tomadas, no se verifica el cumplimiento de estos plazos, principalmente en aquellas actuaciones en que deben solicitarse informes a otros organismos.

Conforme el reporte del Sistema de Administración de Expedientes Internos, se verifica desde el comienzo de la gestión de la O.A.E.P. el 01.01.2004 hasta el presente (30.09.05) el ingreso de 208 actuaciones administrativas contabilizándose:

REPORTE DE EXPEDIENTES (según Despacho de la O.A.E.P).		
Ingresados	Salidos	En trámite
206	48	158

Por cada expediente administrativo se emite un “Informe” o dictamen conclusivo de la actuación o de la investigación, aconsejando las medidas a adoptar: vgr. formular denuncia penal, iniciar sumario administrativo, archivar las actuaciones, derivar a otro organismo por no ser materia de competencia de la O.A.E.P. o estar fuera de sus atribuciones, etc. Dicho Informe es elevado al Fiscal de Estado para su aprobación; sólo recién obtenida ésta se pueden hacer operativas las recomendaciones dictaminadas por la O.A.E.P.

De lo expuesto surge evidente que la Oficina Anticorrupción desarrolla tareas que concluyen con la emisión de un dictamen técnico-jurídico que queda a consideración del Fiscal de Estado.⁵³

En general, la Fiscalía presta su aprobación en un plazo que oscila entre los tres y cinco días de la fecha de elevación.

Total de informes emitidos año 2005	Total de informes aprobados	Total de informes en espera de aprobación
42	30	12

Con relación a las causas judiciales, la O.A.E.P. se encuentra en la actualidad interviniendo en 26 causas, mayoritariamente continuación de denuncias radicadas por la FIA y cuyo detalle obran en los anexos respectivos.

De estas 26 causas, 9 son continuación de causas que iniciara la F.I.A. y 4 han sido iniciadas por la O.A.E.P, siete iniciadas por denuncias a través de Fiscalía de Estado y seis por diferentes actores.⁵⁴

⁵³ La actividad de los órganos consultivos se traduce en la formulación de una opinión técnica calificada, según nos ilustra Dromi, Roberto en su “Tratado de derecho Administrativo”, Tomo I, Ed. Astrea. Consiste en una actividad de colaboración que se manifiesta en informes, pareceres, opiniones emitidos por órganos competentes y tienen carácter facultativo.

⁵⁴ La causa ALLENDE DE LOPEZ POR LA Cámara de Diputados; la causa PORTILLO por la Dirección de Asuntos Internos de la Policía de la Provincia, la causa DEL REAL de oficio por el Agente Fiscal; la causa BOCHATAY VAZQUEZ por el ex Director General de Rentas de la Provincia; la causa MONRARD por la Cámara de Diputados de la Nación, la causa MENDOZA por el Ministro de Salud y Acción Social.

Total de causas O.A.E.P. 2004/2005	Continuación causas F.I.A.	Denunciadas por O.A.E.P.	Denunciadas por otros organismos
26	9	4	13

Respecto de su estado procesal, tres causas fueron archivadas por falta de mérito, en tres se dictó el Auto de procesamiento a los imputados⁵⁵ En cuatro causas se dictó el requerimiento de instrucción formal.⁵⁶ y en tres la elevación a juicio⁵⁷. Las causas restantes se encuentran en etapa aprobatoria o de realización de medidas previas.

La F.I.A, en su período de actuación, tramitó un total de 89 causas judiciales por denuncias por la presunta comisión de delitos contra la Administración Pública:

Total de causas F.I.A. 2000/2003	Total de causas archivadas	Total causas concluidas con sentencia	Total de causas en trámite judicial
89	28	14	47

Merece la atención el hecho de que sobre casi noventa causas iniciadas por denuncias de la FIA, sólo nueve fueran continuadas por la actual Oficina Anticorrupción. En los anexos pertinentes hemos incorporado el detalle de denuncias que tenía tramitadas aquel organismo.

De ello se deriva que 16 causas fueron archivadas durante la existencia de la propia FIA; en once no se dictó el Requerimiento de Instrucción Formal; siete causas concluyeron con el dictado de Sobreseimiento y cuatro concluyeron con la Absolución del encartado, mientras que se obtuvo sentencia condenatoria sólo en tres causas. En una prescribió la acción penal y las 47 restantes continuaban en trámite en sede penal.

De tales causas en trámite, la actual oficina Anticorrupción provincial, sólo ha tomado intervención como querrelante en 9 causas, de las otras 38, en veinte (que representa un 42% de las causas que quedaron en trámite de aquellas denuncias radicadas por la FIA) la Oficina Anticorrupción y Ética Pública de la Provincia de Entre Ríos no pudo tomar intervención por tratarse de cuestiones que involucran a Municipios y juntas de Gobierno y esta oficina tiene limitadas sus competencias a la Administración Pública provincial.

Ese podría ser un campo adicional que podría analizarse sea incorporado a las competencias propias de esa Oficina, atento a la realidad de la estructura y funcionamiento de los municipios y comunas de la Provincia de Entre Ríos.

En lo referente al desenvolvimiento del área de Planificación de Políticas de Transparencia y Control Administrativo, se puede mencionar que ésta se abocó en el primer año de gestión, a la sistematización e informatización de las causas penales y actuaciones administrativas que tramitara la ex FIA.

⁵⁵ La causa PACAYUT y OTROS (INICIADA EL 31-03-01). Auto que fuera apelados por los processfod y se encuentra a Resolución de la Sala Penal II desde el 14 de octubre de 2005; la causa FERRO (iniciada el 28/11/01) y la causa MONTIEL-AVERO (iniciada el 29/01/04)

⁵⁶ Causa PORTILLO, iniciada el 10 de marzo de 2004; dos denuncias de la OAEP contra el ex Gobernador SERGIO MONTIEL y personal de su Gabinete, iniciadas una el 30 de junio de 2004 y otra el 15 de octubre de 2004, la causa BUSTI s/denuncia iniciada el 10 de noviembre de 2003.

⁵⁷ Causa CORREA, iniciada el 23 de enero de 2003; causa MENDOZA, iniciada el 20 de septiembre de 2001 y causa INGUI, iniciada el 29 de mayo de 2004.

Con posterioridad se llevaron a cabo una serie de tareas en forma asistemática. El Área no se encuentra organizada según programas de trabajo conforme los distintos focos posibles de corrupción. No se ha encontrado algún respaldo formal que indique plazos para su conformación y las modalidades de implementación.

El área analizada impulsó la firma de un Convenio de Cooperación y Asistencia Recíproca entre la Fiscalía de Estado y el Tribunal de Cuentas de la Provincia, el que fuera suscripto en octubre de 2004. Por este Convenio el Tribunal de Cuentas pone a disposición de la Fiscalía de Estado, sin cargo, la colaboración de contadores dependientes del organismo con carácter móvil para toda la Provincia, en las especialidades de auditoría, fiscalización, contabilidad pública y administración financiera del Estado. Recíprocamente, la Fiscalía de Estado pone a disposición la asistencia de profesionales e instructores sumariantes de su dependencia, así también el Centro de Capacitación a su cargo. El Tribunal de Cuentas a título de colaboración asume el compromiso de **comunicar a la Fiscalía toda denuncia penal que radique con motivo o en ocasión de las auditorías** a los fines de posibilitar que aquella tome la intervención legal que pudiera corresponder.

El Convenio se operacionaliza a través de la participación de la Oficina Anticorrupción de la Provincia, quien será la que presente el pedido específico ante la Fiscalía de Estado.

Hasta el presente, en el marco del citado Convenio, actualmente en vigencia, se han realizado dos auditorías. La primera referida a la denuncia formulada por una Junta de Gobierno, respecto de las rendiciones de cuentas correspondientes a la gestión anterior; la actuación concluyó con la elevación de los antecedentes a la Dirección de Juntas de Gobierno, para que tomara intervención atento a que la OAEP carece de facultades para intervenir en cuestiones de la órbita municipal. La segunda, actualmente en trámite, se lleva adelante en conjunto con la Dirección de Sumarios de la Fiscalía de Estado y refiere a la denominada “causa de los alimentos”⁵⁸

No existen otras acciones de vinculación entre esta Oficina Anticorrupción y otros organismos de control, no habiéndose verificado pautas normativas que aseguren la coordinación y cooperación con otros entes fiscalizadores.

A instancias del Área de Planificación de Políticas de Transparencia de la Oficina Anticorrupción, se firmó un acuerdo con la Universidad Autónoma de Entre Ríos (UADER), suscripto en el mes de diciembre de 2004, a los fines de realizar un estudio sobre el régimen de contrataciones del Estado, centralizado y descentralizado, para promover la optimización de la transparencia en ese ámbito. Como paralelamente la Oficina tramitó la firma un convenio entre el Gobierno Provincial y la Oficina Anticorrupción de la Nación, en el marco del denominado “Plan Provincias”, para realizar una serie de actividades en conjunto entre ambas oficinas, significó que el Convenio con la UADER no se efectivizara.

En materia de diseño de **políticas de transparencia**, la OAEP elaboró los anteproyectos normativos, en la actualidad en vigencia a través de sendos Decretos del Poder Ejecutivo, referidos a “**Acceso a la Información Pública**” y el de “**Elaboración Participativa de Normas**”. También elaboró el anteproyecto de ley de **Ética Pública**, el que se encuentra actualmente a estudios de la Secretaría Legal del Poder Ejecutivo provincial, con el objetivo que el mismo sea sometido a los mecanismos de elaboración participativa en vigencia.

⁵⁸ Esta es una causa generada por la quema de alimentos vencidos y con destino a comedores públicos de la provincia por parte del Ministerio de Salud y Acción Social de la Provincia de Entre Ríos, hacia finales del año 2005. El Gobierno provincial con motivo de la conmoción social resolvió el reemplazo del Ministro de Salud.

Con respecto a la norma que establece el acceso a la información pública, la OAEP llevó adelante, hacia fines de 2005, con apoyo de su par nacional, un Seminario de difusión de la norma, con el objeto de informar a la sociedad civil y generar un debate que permita tomar conciencia sobre las virtudes del uso adecuado de dicha herramienta. También brindó capacitación, durante el año 2005, dirigida a Jefes de Despacho o su equivalente y Asesores Legales, elaboró un Instructivo para las dependencias oficiales y mantuvo con las mismas reuniones explicativas. Podemos mencionar que la OAEP, como órgano receptor de denuncias por presuntos incumplimiento en brindar información pública, tramita en la actualidad tres denuncias derivadas de la aplicación de la misma.

En esta materia la OAEP no impulsó contactos con organizaciones no gubernamentales relevantes o interesadas en el tema. Los procedimientos y mecanismos de acceso a la información de las diferentes áreas de la Administración Pública no han sufrido modificaciones que permitiera el acceso efectivo de la información pública., como tampoco se han establecido instancias de seguimiento y contralor de la aplicación de la norma ni se ha dictado reglamentación acerca de las denuncias que se tramitan ante la OAEP y los plazos requeridos para dar una respuesta oportuna que fija la norma.

Con respecto a la Elaboración Participativa de Normas, se espera sea el proyecto de Ley de Etica Pública el que inaugure el proceso de participación de la sociedad entrerriana en la gestación de normas. En esta temática la OAEP ha elaborado un instructivo que distribuido entre las reparticiones públicas.

Las temáticas vinculadas al sistema de Declaraciones Juradas, de Bienes y de Cargos; Conflicto de Intereses y Contrataciones del Estado están incorporadas en el anteproyecto de Ley de Etica que preparó la OAEP, pero aún no refleja mayores contactos interinstitucionales con las diferentes áreas de la administración pública involucradas en estos temas.

Debemos remarcar que no existen líneas de trabajo que vinculen a la OAEP con los Municipios de la provincia, como consecuencia de la limitación competencial del citado organismo. Con respecto a los medios de comunicación, la OAEP solamente registra, a través de una carpeta de recortes periodísticos, aquellas denuncias públicas que se juzga merecedoras de investigación. Los criterios tenidos en cuenta por la Oficina para iniciar de oficio tales investigaciones están vinculadas a la gravedad de los hechos, la seriedad del denunciante y los elementos aportados en la denuncia pública.

3.2.e. Canales de denuncia y seguimientos de hechos de corrupción

La Oficina Anticorrupción y Etica Pública de la Provincia de Entre Ríos se encuentra facultada para recibir denuncias de particulares como de otros organismos públicos.

Los particulares tienen los siguientes canales de denuncias: por escrito, por correo tradicional o a través del sitio WEB de la OAEP. En la actualidad se encuentran investigando casi cien denuncias, según el detalla que a continuación se detalla

TOTAL DE INVESTIGACIONES POR DENUNCIAS	DENUNCIAS DE PARTICULARES	DENUNCIAS DE OTROS ORGANISMOS	AVOCAMIENTO DE OFICIO POR PUBLICACIONES PERIODISTICAS	DENUNCIAS A TRAVES DE CORREO ELECTRONICO
98	17	67	8	6

Se aceptan denuncias anónimas.

No existe registro estadístico de las denuncias recibidas por Internet, pero desde la puesta en funcionamiento de la OAEP se contabilizaron 21 denuncias, de las cuales solo 6 tenían entidad, a juicio del ente, para iniciar una investigación.

Los organismos públicos tramitan sus denuncias mediante la remisión de un informe y, en su caso, las actuaciones administrativas que le dieron origen.

Se reitera el hecho que la OAEP tramita en la actualidad tres denuncias por denegación de información pública.

La totalidad de las denuncias detalladas se encuentran en trámite de investigación, lo que significa que aún no se radicaron denuncias penales.

No existen mecanismos previstos de protección a los denunciantes, en particular cuando éste pertenece a la Administración provincial, en cualquiera de sus entes. Tampoco se han verificado acciones tendientes a privilegiar la publicidad de los actos públicos sobre la obediencia debida como deber general del empleado público.

No está prevista en la norma vigente, la legitimación del denunciante en los trámites administrativos, ni en los que se sigan eventualmente ante los Tribunales ordinarios.

No se ha constatado una difusión adecuada de los contenidos de la CICC, en particular para ilustrar a los funcionarios sobre qué se entiende con un hecho o acto de corrupción, a los fines de radicación de denuncias; en igual sentido deberían establecerse mecanismos que obliguen a los funcionarios a denunciar los presuntos actos de corrupción de los que tomen conocimiento, haciendo operativo el deber impuesto por el Artículo 156 del Código Penal.

3.2.f. Conclusiones

3.2.f.1. En materia de control interno y externo

- ✓ **El sistema de control interno no se estructura bajo un cuerpo normativo propio sino que surge de la aplicación de diversas normas que regulan la materia.**
- ✓ **El sistema de control interno actual abarca aspectos económicos, financieros, presupuestarios, normativos y patrimoniales. Sin embargo, requeriría incorporar aspectos operativos que permitan conocer el grado de economía, eficiencia y eficacia de la gestión, con la previsión de generación de información y comunicación a la opinión pública de sus resultados.**

- ✓ Se debe remarcar el hecho de que no existe una aplicación computadorizada integral que apoye la ejecución de las gestiones administrativas y a la vez implante pautas de normalización y automatización.
- ✓ El sistema de control interno presenta un diseño de intervención previa de todos los actos administrativos que verifica el cumplimiento normativo. Sin embargo, no puede afirmarse que el mismo se cumpla de manera que permita garantizar la intervención en la totalidad de los actos, debido –principalmente- a las siguientes razones: insuficiencia de dotación de Contadores Auditores, carencia de un sistema de información integral e integrado que asegure la intervención de los éstos en la totalidad de los actos, y por la falta de aseveración por parte del TC respecto de la intervención de los Contadores Auditores en la totalidad de los actos.
- ✓ Existe un registro de Bienes del Patrimonio del Estado Provincial que podría no ser representativo: por un lado, de la totalidad de los bienes adquiridos; por el otro: de la real existencia de los bienes registrados. Esta situación se genera por la ausencia de una actividad de control permanente que concilie registros con recuentos periódicos de bienes.
- ✓ Los mecanismos de designación de los integrantes del Tribunal de Cuentas requieren una especial atención
- ✓ Existe “imprecisión” normativa respecto de la ubicación del Tribunal de Cuentas como órgano “independiente” del Poder Ejecutivo. En la actualidad, tanto a nivel nacional como en algunas provincias, se han estado sancionado normas legales que ubican al órgano encargado del control externo y “ex -post” (sea bajo la denominación de Auditoría General o con la denominación de Tribunal de Cuentas) en el ámbito y/o jurisdicción del Parlamento.⁵⁹
- ✓ El Tribunal de Cuentas hace pública sus Memorias mediante su portal web. Esta situación, no es exigida por normas.

⁵⁹ En el Anteproyecto de Plan de Acción para la Implementación de las Recomendaciones formuladas por el Comité de Expertos del mecanismo de seguimiento de la Implementación de la CONVENCION INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCION A LA REPUBLICA ARGENTINA, de diciembre de 2005, preparado por la Secretaría General de la OEA y la Oficina Anticorrupción de la Nación, en lo referente al fortalecimiento de los sistemas de auditoría y control, expresa: “...Asegurar la existencia de un sistema efectivo de control dependiente del Congreso sobre el gasto de fondos públicos.”

- ✓ El Tribunal de Cuentas ha señalado que tiene una importante limitación al alcance en los controles por razones de índole financiera-presupuestaria del organismo.
- ✓ No se cuenta con un plan anual de auditoría escrito que optimice los recursos humanos y tecnológicos del Tribunal de Cuentas.
- ✓ Dentro de las amplias competencias asignadas al Tribunal de Cuentas no se establece formalmente el concepto de auditorías de gestión.
- ✓ No se garantiza una auditoría de aquellos fondos transferidos a municipios, por fuera de los recursos de coparticipación, a organismos interprovinciales, como el Consejo Federal de Inversiones o la Comisión Federal de Impuestos, a organizaciones sociales, subsidios a entidades, becas, etc. que sobrepase el control financiero y llegue hasta la efectiva aplicación o uso o destino de los fondos transferidos.
- ✓ La normativa no establece el “momento” en que se debe efectuar el control externo excepto para la revisión de ciertos actos administrativos que son efectuados de manera previa y a petición del Poder Ejecutivo.
- ✓ Se debate si el Tribunal de Cuentas debe tener competencias de control y jurisdiccionales o sólo de control.
- ✓ La capacidad de llevar adelante el Juicio de Responsabilidad ya no es competencia del Tribunal de Cuentas, siendo su función la de remitir las actuaciones al Fiscal de Estado. El dictamen del Tribunal no es vinculante para la Fiscalía de Estado.
- ✓ Si bien el Tribunal de Cuentas efectúa auditorías de control interno, este concepto no se establece normativamente como una de sus competencias.
- ✓ Existen atrasos importantes en la tarea de aprobación de Rendiciones de Cuentas de algunos entes descentralizados. No se han detectado repercusiones ante esta situación
- ✓ El Tribunal de Cuentas no entregó información como para evaluar adecuadamente la eficacia de su gestión en relación con el proceso de Juicio de Cuentas.

- ✓ La información publicada en las Memorias del organismo presenta aspectos parciales e incompletos acerca de su actuación .
- ✓ Existen convenios de colaboración firmados por el Tribunal de Cuentas: uno, con Fiscalía de Estado; otro con el Superior Tribunal de Justicia. No hay convenio firmado con la Oficina Anticorrupción.
- ✓ El nivel de cumplimiento formal con cada uno de estos organismos no es significativo.
- ✓ Existen convenios de colaboración firmados por el Tribunal de Cuentas: uno, con Fiscalía de Estado; otro con el Superior Tribunal de Justicia. No hay convenio firmado con la Oficina Anticorrupción.

3.2.f.2. En materia de la Oficina Anticorrupción

- ✓ La dependencia jerárquica y funcional de la Oficina Anticorrupción y Ética Pública provincial, de la Fiscalía de Estado, perteneciente al Poder Ejecutivo, limita su capacidad de prevenir e investigar presuntos actos de corrupción en el que estén involucrados actores de ese poder. A pesar de ello, en algunos casos dicha dependencia hacia la Fiscalía de estado y su área interna de Sumarios Administrativos, facilita la investigación conjunta de un mismo hecho, que pueda configurar simultáneamente una falta administrativa y un ilícito penal.
- ✓ La oficina Anticorrupción provincial carece de autonomía suficiente para decidir tanto sobre las causas a investigar y, especialmente, sobre los hechos o actos a denunciar ante la Justicia, puesto que esa decisión está en manos de la Fiscalía de Estado.
- ✓ La norma que reglamenta las capacidades de la oficina Anticorrupción introduce, en algunos casos, aspectos en la selección de los actos a ser investigados que de alguna manera, se tornan subjetivos. Así, la expresión “*significación institucional, económica y social*” en manos del Fiscal de Estado, para otorgar la indicación hacia la OAEP de los temas a investigar, se torna de alto margen interpretativo.
- ✓ La carencia de facultades por parte de la OAEP para intervenir en cuestiones municipales, limita la implementación de acciones tanto para el control como para la prevención de hechos o actos de corrupción en este nivel de gobierno. Más de una tercera parte de las denuncias penales en trámite que iniciara la ex FIA, la Oficina no pudo tomar intervención por tratarse de materia municipal.
- ✓ Se ha verificado el cumplimiento parcial del Reglamento Orgánico y Funcional de la OAEP, en lo referente a: elaboración de un plan de acción a corto, mediano y largo plazo, concreción del reglamento interno de funcionamiento; elaboración de informes trimestrales establecidos

- normativamente; confección de las memorias anuales sobre su gestión y publicación de los informes de carácter público en Internet.**
- ✓ **No se han sido cubiertos los cargos de conducción de la OAEP en forma definitiva, a través de un Decreto del Poder Ejecutivo. En este orden podemos también mencionar que si bien la norma prevé la cobertura de la conducción de la OAEP en cargo político, el mismo no goza de la garantía de inamovilidad mientras dure el buen comportamiento, como es el caso del Fiscal de Estado.**
 - ✓ **La norma vigente no establece ni prevé otorgar a la OAEP de funciones asesoras a otros entes públicos y/o no gubernamentales, en materia de denuncias, transparencia y ética pública.**
 - ✓ **Los contactos institucionales de la OAEP con otros organismos de control, a través de los Convenios celebrados, no han alcanzado un grado de utilización óptima, y surgen como subejecutados.**
 - ✓ **En materia de políticas de transparencia y de prevención de conductas de corrupción, las acciones encaradas desde la OAEP han sido escasas. Temas como el sistema de declaraciones juradas, de bienes y de cargos, régimen de incompatibilidades y conflicto de intereses y mecanismos de compras y contrataciones estatales, han sido escasamente encarados. El estudio encomendado a la Universidad Autónoma de Entre Ríos sobre el sistema de contrataciones, no se ha llevado a cabo. No se han verificado otros contactos institucionales al respecto.**
 - ✓ **Las acciones emprendidas como consecuencia del dictado de los Decretos de Acceso a la Información Pública y de Elaboración Participativa de Normas, han sido parciales para lograr su efectiva implementación en la totalidad de los ámbitos de la Administración provincial, así como para informar debidamente a la ciudadanía y generar en la misma, conciencia sobre el ejercicio de estos derechos.**
 - ✓ **Las vinculaciones con Organizaciones no Gubernamentales, así como con medios de comunicación se manifiestan como asistemáticas y aisladas.**
 - ✓ **No existe registro estadístico de las denuncias recibidas por Internet, como tampoco un seguimiento público de las mismas por este medio.**
 - ✓ **No existe una norma y/o reglamentación que establezca o prevea mecanismos de protección a los denunciantes, ni su legitimación en los trámites administrativos o en los eventuales procesos que se sigan en sede judicial.**
 - ✓ **No se ha constatado una difusión adecuada de aquellos contenidos de la Convención Interamericana contra la Corrupción que ilustren sobre el concepto de hecho o acto de corrupción, para que los mismos puedan ser denunciados. En igual sentido no existe norma o reglamentación que establezca mecanismos que impongan a los funcionarios el deber de denunciar los actos de corrupción que tuvieran conocimiento.**
 - ✓ **La mayor parte de las causas penales en trámite son continuación de actuaciones iniciadas por la ex Fiscalía de Investigaciones Administrativas.**

- ✓ **La Oficina Anticorrupción y Ética Pública, en sus dos años de existencia, ha iniciado cuatro causas nuevas ante los Tribunales de la Provincia, aunque está investigando en sede administrativa casi cien denuncias recibidas por los canales pertinentes.**

3.3

Panorama político: distribución de bancas en la Legislatura provincial: proyectos existentes presentados y resultados

3.3.a. Mapa político de la Legislatura provincia: Distribución de bancas en la Legislatura de Entre Ríos

A partir de las últimas elecciones provinciales realizadas en el año 2003, tanto en la Cámara de Senadores como en la Cámara de Diputados, se constató la preeminencia del Partido Justicialista en la Provincia de Entre Ríos.

Esto quedó reflejado en la significativa superioridad numérica de la Cámara de Senadores, puesto que de las 17 bancas existentes, una por cada departamento provincial, 14 pertenecen al Partido justicialista, demostrando una sólida base legislativa hacia las políticas que el Ejecutivo Provincial requiera establecer. En la Cámara de Diputados, si bien es cierto que el Partido Justicialista mantiene una supremacía en comparación con los partidos opositores, Frente Social Entre Ríos Tiene Futuro, liderado por la Unión Cívica Radical, y el Nuevo Espacio de Entre Ríos. Esto se da porque del total de 28 diputados, 15 pertenecen al Partido Justicialista y 13 a los dos partidos opositores. Debemos resaltar que en el Bloque del partido Justicialista de la Cámara de Diputados existe un sub-bloque integrado por ocho de sus diputados, constituido a fines del año 2005, en el que se produce esta escisión, como consecuencia de posturas disímiles frente a las ejercidas por el presidente del bloque, pero sin que se haya producido una separación definitiva.

La Cámara de Senadores, tal lo dispuesto en la Constitución provincial, está presidida por el Sr. Vicegobernador, Pedro Guastavino, actuando como vicepresidentes 1° y 2° los senadores Hector Strassera y Victorio Firpo, respectivamente.

El Bloque de Senadores del Partido Justicialista lo preside el Senador Hugo Berthet, perteneciente al Departamento San Salvador y lo integran, además de él, los Senadores Mariano Lopex, por Colón; Hector Strassera, por Concordia; Oscar Herd, por Diamante; Victorio Firpo, por Feliciano; Eduardo Jodor, por Gualaguay; Cesar Melcuiori por Islas del Ibicuy.; Juan Fleitas, por La Paz; Carlos Orlandi, por Nogoyà; Teresita Ferrari, por Paraná; Luis Leiva, por Tala; Carlos Garbelino, por Victoria; Hector Argain, por Villaguay y Sergio Marsiglia, por Uruguay.

El Bloque de Senadores provincial pertenecientes a la Unión Cívica Radical lo integran los senadores Graciela Zambón, por Federación y Luis Luna, representante por el Departamento Federal. El Senador Julio Majul, del departamento Gualaguaychù es el único integrante del Bloque Nuevo Espacio Entreriano.

La Cámara de Diputados de la Provincia de Entre Ríos la preside Orlando Engelman, siendo sus Vicepresidentes 1° y 2° José Allende y Eduardo Solari, respectivamente.

El Bloque de Diputados del Partido Justicialista està presidido por Emilio Castrillòn, de La Paz y lo integran, ademàs de èl, Jorge Bolzàn, de Paranà; Josè Allende, de Nogoyà, Raul Solanas, de Paranà; Orlando Engelmann, de Federaciòn; Julio Aldaz, de Concepciòn del Uruguay y Juan Bahillo, de Gualeguaychù. Existe un Subbloque de Diputados del Partido Justicialista presidido por Adrian Fuertes, de Gualeguaychù y lo integran, ademàs de èl, Juan Almada, de Vicoria; Darìo Vittulo, de Gualeguay, Alicia Haidar, de Diamante; Ruben Adamì, de Colòn; Angel Tramontin, de Ibicuy; Enrique Cresto, de Concordia y Marcos Fontana, de Paranà.

El Bloque de Diputados por la Uniòn Cívica Radical està integrado por Fabiàn Rogel, de Paranà; Clidia Allende, de Feliciano y Osvaldo Fernandez, de Gualeguaychù; Hector Monsòn, de Islas; Horacio Giorgio, de Concordia; Rubèn Villaverde, de Paranà; Eduardo Solari, de Paranà; Arturo Vera, de Federal y Lucy Grimalt, de Paranà.

El Bloque de Diputados de Nuevo Espacio Entrerriano, està integrado por Juan Zacarías, de Paranà, como presidente del bloque, y lo integran, ademàs de èl, Beatriz Montaldo, de Paranà; Antonio Mainez, de Concordia y Oscar Grilli, de Concepciòn del Uruguay.

En las elecciones para Diputados Nacionales celebradas en octubre del año pròximo pasado, el Partido Justicialista obtuvo una avasallante victoria electoral en la Provincia de Entre Rìos, al obtener tres de las cinco bancas que se disputaban las ocho listas que fueron presentadas a la ciudadanía, con alrededor del 45% de los votos favorables.

La expectativa inicial del oficialismo de obtener una cuarta banca, que se disputarìa con el candidato del Nuevo Espacio Entrerriano, Dr. Emilio Martinez Garbino, quedò desestimada tras el recuento final de votos, que le proporcionó a éste ultimo el puesto de Diputado en el Congreso Nacional. En este caso èste ùltimo acompañarà a los tres del partido justicialista que tambièn iràn al Congreso Nacional.

Se debe destacar el hecho de que el justicialismos haya obtenido el triunfo electoral en localidades en las cuales la oposiciòn històricamentge tuvo un peso reconocible (tal el caso de Paranà Campaña, Aldea Grapschental y otros), y en intendencias gobernadas por representantes del Nuevo Espacio Entrerriano, caso de Gualegauchù y de La Paz, lugares de donde son oriundos los que encabezaban las listas opositoras, Martines Garbino (NEE) y Hector Maya del frente Popular.

Como para completar este periplo que intenta mostrar el mapa polìtico entrerriano, valga un ùltimo comentario. Luego de que se diera a conocer el importante triunfo del PJ en la Provincia de Entre Rìos, en ciertos puntos estratègicos de la capital entrerriana, los medios se encargaron de difundirlo profusamente, se visualizaron pasacalles con mensajes que promueven la figura del intendente justicialista Julio Solanas para las elecciones a Gobernador que se celebraràn en el 2007, dándose a entender de esta forma, la existencia de líneas internas que subyacen en el partido justicialista, y que poseen un proyecto polìtico cuya mira està puesta en esas elecciones.

3.3.b. *Proyectos de Ley presentados en la Legislatura*

3.3.b.i.- *Proyecto de Código de Ética anticipado en la ley N° 9539.*

Tal como se anticipaba anteriormente, por la ley N° 9539 se dispuso derogar la Ley N° 9245, que había creado en el ámbito provincial la Fiscalía de Investigaciones Administrativas.

La ley derogatoria a su vez, dispuso autorizar al Poder Ejecutivo “a realizar las modificaciones presupuestarias pertinentes con la intervención de la Dirección de Presupuesto y del Servicio Administrativo Contable de la Fiscalía de Estado, a fin de dotar a la Fiscalía de Estado de la provincia, de los recursos humanos y materiales que permitan optimizar su funcionamiento técnico y profesional, en especial de la Oficina Anticorrupción y Ética Pública reformulada dentro de su estructura orgánica, conforme a las facultades que la Constitución de Entre Ríos le otorga a la Fiscalía de Estado y a las conferidas por la ley 7296” (art. 7°).

Expresamente se señaló en el mencionado artículo que la Oficina Anticorrupción y Ética Pública “deberá velar por la prevención e investigación de todas las conductas comprendidas en la Convención Interamericana contra la corrupción aprobada por ley 24759 y el Código de Ética Pública, **a tratarse próximamente por esta Legislatura**, dentro del ámbito de la Administración Pública provincial, centralizada y descentralizada, entes autárquicos, empresas del Estado, sociedades con participación estatal y todo ente público o privado con participación estatal y/o que tenga como fuente de recursos el aporte del Estado provincial” (el subrayado y el énfasis son agregados).

Es decir, previó expresamente que la Legislatura iba a tratar un Código de Ética Pública, sin que hasta el momento del presente informe se haya dictado norma alguna, y sin que existan antecedentes de proyectos elaborados al efecto.

En tal sentido obra el Proyecto presentado por el Diputado Pedro Guastavino del Bloque Justicialista y fue aprobado en general y particular por la Cámara de Diputados el día 3 de mayo del 2001 y que fue remitida al Senado.

Sucintamente el referido proyecto de Ley de Conducta Ética en el Desempeño de la Función Pública establece un conjunto de deberes, prohibiciones e incompatibilidades aplicables, sin excepción a todas las personas que ejerzan la función pública en todos sus niveles y jerarquías, en forma permanente o transitoria, por elección popular, designación directa, concurso o por cualquier otro medio legal; extendiéndose su aplicación a todos los magistrados, funcionarios y empleados del Estado Provincial. Se entiende por función pública toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria, realizada por una persona en nombre o al servicio del Estado o de sus entidades, en cualquiera de sus niveles jerárquicos.

Los sujetos a los que comprende esta ley están obligados a cumplir con los siguientes deberes y pautas de comportamiento:

Legalidad; Principios Éticos; Interés Público; Prudencia; Justicia; Templanza; Idoneidad y aptitud; Responsabilidad y transparencia; Evaluación y oportunidad; Capacitación; Veracidad; Discreción; Obediencia; Independencia de criterio; Equidad; Igualdad de trato; Ejercicio adecuado del cargo; Uso adecuado de los bienes y servicios del Estado; Uso adecuado del tiempo de trabajo; Colaboración; Uso de información; Dignidad y decoro; Honor; Tolerancia; Equilibrio; Excusación.

En cuanto al Régimen de Declaraciones Juradas los funcionarios y empleados públicos referidos en el Art. 31 de la presente ley deberán presentar una declaración jurada patrimonial integral dentro de los 30 días hábiles desde la Asunción de sus cargos.

Asimismo deberán actualizar la información contenida en esa declaración jurada anualmente y presentar una última declaración, dentro de los 30 días hábiles desde la cesación del cargo.

El incumplimiento de la presentación de las declaraciones dentro de las fechas estipuladas por la ley serán consideradas como faltas graves y dará lugar a la sanción disciplinaria respectiva.

Las declaraciones deberán ser publicadas en el Boletín Oficial y estará a disposición del público.

En la ley se detallan también las incompatibilidades por conflictos de intereses y la reglamentación de los obsequios a funcionarios públicos.

Se creará en el ámbito de la Legislatura de la Provincia, la Comisión Provincial de Ética Pública que funcionará como órgano independiente y actuará con autonomía funcional.

Algunas de sus funciones serán:

Recibir denuncias de personas o entidades intermedias respecto de conductas de funcionarios o agentes de la Administración contrarias a la ética pública.

Recibir quejas

Redactar el Reglamento de Ética Pública de la Provincia que deberá aprobar la Legislatura.

Recibir y exigir de los organismos las declaraciones juradas de los sujetos mencionados en el Art. 31.

Registrar con carácter público las sanciones administrativas y judiciales producto del incumplimiento de esta ley

Asesorar y evacuar consultas

Dictar su propio reglamento y elegir sus autoridades

La Comisión antes mencionada podrá dar publicidad a las conclusiones arribadas sobre la producción de un acto que se considere violatorio de la ética pública

3.3.b.ii. Proyecto de ley de la carrera administrativa del empleado público en la Provincia de Entre Ríos

Presentado por el Dr. Emilio Castrillon (Presidente Bloque Justicialista) y José Ángel Allende (Vicepresidente 1ª H. Cámara de Diputados)

Insta a la creación de la Carrera administrativa del empleado público y a establecer el marco regulatorio del empleo publico provincial.

Se creara una Comisión asesora integrada por miembros gremiales y del Poder Ejecutivo, que asesorara al este ultimo en la materia y realizara un seguimiento de la carrera.

Esta ley permite que los gobernantes de turno no se conduzcan con la mas absoluta discrecionalidad en lo que atañe al ingreso o promoción de los agentes públicos provinciales, como venia sucediendo debido al vacío legal existente en la materia.

Tratase de superar los viejos regimenos básicos o estatutarios, limitados a la mera enumeración de una serie de derechos y deberes, para confluir en un nuevo modelo laboral, transparente y equitativo con basamento en la idoneidad, los meritos y las capacidades de cada uno de los empleados.

En relación a empleo publico se introducen tres modificaciones de capital importancia:

Se instituye a La Ley de Contrato de Trabajo como normativa de aplicación subsidiaria en la materia.

Se habilita al trabajador a acudir a la Justicia Ordinaria del Trabajo para dirimir sus conflictos con el empleador

Se establece el régimen de negociación colectiva en el sector publico

3.3.b.iii. Proyecto de Ley sobre Régimen Jurídico del Empleo Publico

Presentado por los Diputados Hernán de Vittulo, Jorge Bolzan, Adrián Fuertes del Bloque del Partido Justicialista.

Esta Ley prevé la participación del trabajador en materia de discusión, elaboración y/o modificación de los aspectos de la relación laboral por medio de La Convención Colectiva de Trabajo y la Comisión Paritaria.

Es una ley que permite la flexibilidad al proveer la posibilidad de dictar reglamentos con normas complementarias que se adapten a diversas peculiaridades.

Se establecen dos categorías de personal no permanente (de gabinete y temporario), para evitar que puestos políticos o de incorporación política terminen siendo puestos de planta permanente.

3.3.b.iv. Proyecto de Ley para la Publicidad de la Gestión de Intereses del Poder Ejecutivo Provincial

Presentado por los Diputados Lucy Grimalt de Bloque La Red de Participación Popular. Firma también el Diputado Fabián Dulio Rogel de Bloque Frente Social Entre Ríos tiene Futuro.

Se entiende por Gestión de intereses a toda actividad desarrollada, en modalidad de audiencia, por personas físicas o jurídicas, publicas o privadas, por si o en representación de terceros, con o sin fines de lucro, cuyo objeto consista en influir en el ejercicio de cualquiera

de las funciones y/o decisiones de los organismos, entidades, empresas, sociedades, dependencias y de todo otro ente que funcione bajo la jurisdicción del Poder Ejecutivo Prov.

Debe crearse un Registro de Audiencias de Gestión de Intereses, donde los funcionarios del P.E deban registrar toda audiencia cuyo objeto coincida con las actividades antes mencionadas. La información contenida en dicho ente, tiene carácter público.

3.3.b.v. Ley Provincial de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

El Decreto oficial N° 1169, firmado el 23 de marzo de 2005 por el Gobernador Jorge Busti, aprueba “el Reglamento General de Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Provincial” .

La finalidad de la ley es de garantizar el acceso a toda persona física o jurídica a la información en posesión de los Poderes de la provincia, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad provincial, mediante la provisión de procedimientos sencillos y expeditos para transparentar la gestión pública, favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos y contribuir a la democratización de la sociedad.

La información que será publicada y actualizada por los sujetos obligados es la siguiente:

- Su estructura orgánica
- Las facultades de cada unidad administrativa
- El directorio de funcionarios públicos, desde el nivel de jefe de departamento o sus equivalentes.
- La remuneración mensual por puesto, incluso el sistema de compensación, según lo establezcan las disposiciones correspondientes
- El domicilio de la unidad de enlace, además de la dirección electrónica donde podrán recibirse las solicitudes para obtener la información
- Las metas y los objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos
- Los servicios que ofrecen
- Los tramites, requisitos y formatos
- La información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución, en los términos que establezca el Presupuesto de Egresos de la Provincia
- Los resultados de las auditorias al ejercicio presupuestal de cada sujeto obligado que realicen, según corresponda, las contralorías internas o el Tribunal de Cuentas de la Provincia y, en su caso, las aclaraciones que correspondan
- El diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidios. Así como los padrones de beneficiarios de los programas sociales
- Las concesiones, permisos u autorizaciones otorgados, especificando los titulares de aquéllos
- Las contrataciones que se hallan celebrado en términos de la legislación aplicable detallando por cada contrato:
 - a) las obras publicas, los bienes adquiridos, arrendados y los servicios contratados; en el caso de estudios o investigaciones deberá señalarse el tema específico;
 - b) el monto;

c) el nombre del proveedor, contratista o de la persona física o jurídica con quienes se halla celebrado el contrato, y

d) Los plazos de cumplimiento de los contratos;

- El marco normativo aplicable a cada sujeto obligado;

- Los informes que por disposición legal, generen los sujetos obligados

- En su caso, los mecanismos de participación ciudadana, y

- Cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante, además

de la que con base a la información estadística, responda a las preguntas hechas con mas frecuencia por el publico.

Las dependencias y entidades deberán preparar la automatización, presentación y contenido de su información, como también su integración en línea, ya que la información antes mencionada deberá de estar a disposición del público a través de medios remotos o locales de comunicación electrónica o de tal forma que facilite su uso y comprensión por las personas.

El Instituto Provincial de Acceso a la Información Publica es un órgano de la Administración Publica Provincial, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y de difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información, resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades.

Estará conformado por 5 miembros nombrados por el Ejecutivo Provincial. La Cámara de Senadores podrá objetar dichos nombramientos por mayoría.

El Instituto para efectos de sus resoluciones, no estará subordinado a autoridad alguna, adoptara sus decisiones con plena independencia y contara con los recursos humanos y materiales necesarios para el desempeño de sus funciones.

El Instituto rendir anualmente un informe publico a la Asamblea Legislativa Provincial sobre el acceso a la información.

Cualquier persona o su representante podrá presentar, ante la unidad de enlace, una solicitud de acceso a la información mediante escrito libre o en los formatos que apruebe el Instituto.

Finalmente, podemos mencionar que el 28 de julio de 2005 la Oficina Anticorrupción de la Provincia organizò en la ciudad de Paraná el Seminario sobre Acceso a la Información Pública en Entre Ríos, que organizó la Oficina Anticorrupción de la Provincia, con participación de altos funcionarios del gobierno nacional en la materia.

Uno de los objetivos del seminario fue la difusión y debate del Decreto N° 1.169, fechado el 23 de marzo de 2005, que reglamenta el Acceso a la Información Pública en la Provincia de Entre Ríos, en el marco de un plan que encara la Oficina Anticorrupción a nivel nacional con diferentes provincias, mediante el cual ya se ha trabajado en Mendoza, Chubut y Corrientes, y al cual Entre Ríos se adhirió el año pasado, “que implica un trabajo global en el diseño e instrumentación de políticas de transparencia y prevención de corrupción”, explicó el funcionario nacional.

Por otra parte, otro de los motivos del seminario desarrollado en Paraná fue la capacitación tanto de funcionarios como de ciudadanos comunes en “el ejercicio en el acceso”,

en tanto que “el derecho a la información es un derecho humano básico, y que además posibilita la base para ejercer otros derechos”.

Proyectos de Ley con Estado Parlamentario.

Los siguientes Proyectos de Ley podrían tener referencia hacia los ejes temáticos del IDP. Algunos de ellos, tendrían que ser estudiados en detalle para determinar si el Proyecto en sí cumple con las expectativas enmarcadas dentro del Código de Ética Pública, (donaciones de particulares), como también en la correcta reglamentación de las Licitaciones.

LEGISLACIÓN GENERAL

COMISION DE LEGISLACION GENERAL (parte general)

TEMA: Por el que se crea por la presente Ley, el Registro Único de la Verdad.

AUTOR: Diputados Fuertes y Guastavino

ESTADO: En revisión

FECHA: 05-04-01

EXPEDIENTE N°: 11917 y 11935 (unificados)

TEMA: Por el que se estimula e incentiva la participación de la actividad privada en la financiación de proyectos de asistencia social, que como complemento de la actividad estatal, llevan a cabo organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro y con Personería Jurídica, radicadas en la Provincia.

AUTOR: Senador Colobig

ESTADO: En revisión

FECHA: 31-07-01

EXPEDIENTE N°: 6220

TEMA: Por el que se considera falta administrativa y sujeta a sanción disciplinaria en el ámbito de todos los Poderes del Estado Provincial, la conducta que esta Ley define como acoso sexual.

AUTOR: Diputados (m.c.) Solanas, Márquez, Torres, Carbini y Marmol

ESTADO: En revisión

FECHA: 26-10-04

EXPEDIENTE N°: 13484

TEMA: Por el que se modifica el Inciso 6) del Artículo 104°, se deroga el Artículo 144° y se modifica el Título VI, Capítulo V, revocatoria, consulta popular, iniciativa popular, Comisiones Vecinales, de la Ley Orgánica de Municipios N° 3001.

AUTOR: Senador López

ESTADO: En revisión

FECHA: 02-08-05

EXPEDIENTE: 7998

COMISION DE ASUNTOS CONSTITUCIONALES Y ACUERDOS

TEMA: Por el que se crea en el ámbito del Poder Legislativo el Defensor del Pueblo constituyendo la Defensoría de Derechos y Garantías Constitucionales de la Provincia de Entre Ríos

AUTOR: Senador Argain

ESTADO: en revisión

FECHA: 21-06-05

EXPEDIENTE: 7958

COMISION DE OBRAS PUBLICAS

TEMA: Por el que se autoriza al Poder Ejecutivo a otorgar mediante procedimiento de licitación pública, concesiones parciales o totales de las rutas.

AUTOR: Senadores Firpo, Garbelino y Orlandi

ESTADO: en revisión

FECHA: 20-05-05

EXPEDIENTE N°: 7940

COMISION DE PRESUPUESTO Y HACIENDA

TEMA: Por el que se estimula e incentiva la participación de la actividad privada en la financiación de proyectos de asistencia social, que como complemento de la actividad estatal, llevan a cabo organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro y con Personería Jurídica, radicadas en la Provincia.

AUTOR: Senador Colobig

ESTADO: en revisión

FECHA: 31-07-01

EXPEDIENTE N°: 6220

3.3.c. Posibilidad de reformar la Constitución

La Cámara de Senadores de la Provincia de Entre Ríos le dio media sanción al proyecto remitido por el Poder Ejecutivo, a los pocos días de haber asumido el Gobierno provincial, con fecha 6 de febrero de 2004, referente a la Reforma de la Constitución provincial.

En su Artículo 1° declara “*necesaria y conveniente la Reforma parcial de la Constitución Provincial del 18 de agosto de 1933*”.

El Artículo 2° inc. a) establece los núcleos sobre los que versará la revisión o modificación que la Convención estime necesario. Estos son:

- DECLARACIONES, DERECHOS Y GARANTÍAS: Art. 2°, 3°, 12°, 13°, 18°, 22° - únicamente último párrafo referido a la discriminación- y 23°.
- RÉGIMEN ECONÓMICO Y DEL TRABAJO: Art. 36° a 46°; excepto los inc. ‘c’ y ‘e’ del Art. 42°.
- RÉGIMEN ELECTORAL: Art. 47° a 52°.
- PODER LEGISLATIVO: Art. 47° a 52°.
- **JUICIO POLÍTICO**: Art. 98° a 113°.
- PODER EJECUTIVO: Art. 114° a 138°.
- **FISCAL DE ESTADO, CONTADOR Y TESORERO DE LA PROVINCIA**: Art. 139° a 142°.
- **TRIBUNAL DE CUENTAS**: Art. 143°.
- ORGANIZACIÓN POLICIAL: Art. 144° a 146°.
- PODER JUDICIAL: Art. 147°, 148°, 149°, 150°, 151°, 152°, 153°, 154°, 155°, 156°, 157°, 158°, 159°, 160°, 161°, 162°, 163°, 164°, 166°, 167° y 168°.
- JURADO DE ENJUICIAMIENTO: Art. 169° a 179°.
- REGIMEN MUNICIPAL: Art. 180° a 200°.
- EDUCACIÓN COMÚN: Art. 201°, 202°, 204°, 205° y el 203°, al solo efecto de extender los caracteres de la enseñanza del Estado y su obligatoriedad a la secundaria y fomentar los mismos a la terciaria y universitaria.
- **REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN**: Art. 216° y 221°.
- DISPOSICIONES TRANSITORIAS: Art 224° a 235°.

En el inc. b) del mismo artículo se bosquejan las “*materias o institutos*” que se deberían incorporar en la Reforma:

- Preámbulo.
- Normas sobre recursos naturales y medio ambiente.
- Normas sobre defensa del consumidor y de la competencia.
- Normas sobre regionalización, relaciones interprovinciales e internacionales.
- **Relaciones con organismos no gubernamentales.**
- Cláusulas de vigencia del orden constitucional y defensa de la democracia.
- La cláusula federal.
- Los derechos sociales.
- Las obligaciones y deberes.
- El Habeas Data.
- Los medios de democracia semidirecta.
- La protección del usuario de los servicios públicos.
- La protección de los intereses difusos y colectivos.
- Defensor del Pueblo.
- Consejo Económico Social.
- Partidos Políticos.
- Prohibición de introducir residuos peligrosos y radioactivos.

- **Normas sobre ética pública y enriquecimiento ilícito de los funcionarios públicos. Consejo de la Magistratura.**
- Desarrollo sustentable de toda la provincia.
- Autonomía municipal plena de conformidad con la Constitución Nacional.
- **Control externo de la administración pública.**
- Enmienda de un solo artículo de la Constitución.

Cabe destacar que si bien en el inc. a) del Art. 2 se especifican los Artículos y títulos de la Constitución Provincial sobre los que la Convención Reformadora deberá sesionar, no se hace referencia explícita a **que aspectos se debe modificar de cada uno de ellos.**

Las “*materias o instituciones*” que se detallan en el inc. b) del Artículo 2º, constituyen una actualización y un avance hacia un *Modelo Institucional Transparente* acorde a las democracias desarrolladas, participativas y equitativas.

En el Expediente N° 13699 de la Honorable Cámara de Senadores de la Provincia de Entre Ríos, se registra la invitación por parte del Señor Presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Acuerdos de la Honorable Cámara de Senadores, Dr. Héctor Argain, a organismos e institutos especializados en la materia, para recabar las distintas consideraciones sobre el tema. Se los consulto al Señor Presidente del Excelentísimo Superior Tribunal de Justicia, Señor Presidente del Instituto de Derecho Público del Colegio de Abogados, Profesor de la Cátedra de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Paraná, entre otros.

El Proyecto original remitido por el Poder Ejecutivo el 30-12-06 a la Honorable Cámara de Senadores proponía en su Artículo 1º “(...) la reforma *total* de la Constitución de la Provincia de Entre Ríos, sin perjuicio de un núcleo pétreo que no podrá ser revisado ni modificado (...)”.

El Senado otorgó media sanción al Proyecto de Ley que prevé una “(...) reforma *parcial* de la Constitución Provincial del 18 de agosto de 1933 (...)”, tal como lo expresa en el Artículo 1º del folio 40 del Expediente N° 13699 de la Honorable Cámara de Senadores de la Provincia de Entre Ríos.

3.3.d. Realización de consulta popular para reformar la constitución

Dado que la Constitución vigente en la Provincia, sancionada en el año 1933 no tiene incorporada la figura de la Consulta Popular, que si lo tiene la moderna Constitución Nacional de 1994, en la Provincia de Entre Ríos se sanciona la Ley 9.610, el 17 de marzo del 2005, creando el instituto de la Consulta Popular, con la posibilidad de que puede ser convocada tanto por el Poder Ejecutivo como por el Poder Legislativo, para tratar todo asunto de

trascendencia para la Provincia, como así también todo proyecto de ley que obtenga el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los votos validos emitidos que deberá ser obligatoriamente tratado por la legislatura provincial dentro de los 30 días en que la autoridad electoral publique el resultado. Valga la aclaración que se establece que los votos en blanco no serán computados.

El acto de convocatoria a una Consulta Popular deberá contener la fecha en que se realizará, el texto integro del Proyecto de Ley, asunto o decisión política objeto de consulta y señalar claramente la o las preguntas a contestar por el cuerpo electoral, cuyas respuestas no admitirán mas que las del Si o el No.

Las Consultas Populares podrán realizarse conjuntamente con otras elecciones, provinciales o nacionales, conforme a las leyes en vigencia al momento de la realización de tales actos, tomando las medidas necesarias para evitar cualquier confusión por parte del electorado.

El derecho electoral, en todos los casos previstos en la presente ley, se establece sobre las bases del sufragio secreto, igual y universal.

Esta ley fue modificada por la ley N° 9637 de fecha 3 de agosto del 2005 que suprime parte del art.4 referido a que la consulta popular no debe de ser vinculante y haciendo alusión a que la validez de la misma en caso de no ser obligatoria será considerada cuando participen mas de la mitad del padrón, y resulte favorable la mayoría absoluta de los votos validos emitidos. También se suprime el Art. 5 en su totalidad que menciona la obligatoriedad del voto de la ciudadanía cuando la consulta es referente a la reforma parcial o total de la Constitución Provincial y/o de cualquier acto legislativo que se considere conveniente evaluar por medio de una consulta antes de entrar en vigencia.

El Poder Ejecutivo provincial por Decreto de fecha 4 de agosto del 2005, siguiendo las disposiciones de ambas leyes que regulan el llamado a Consulta Popular, estableció la fecha de la Consulta para el mismo día de la celebración de las elecciones para Diputados Nacionales.

El llamado a Consulta Popular, establecido en el decreto de referencia, fue cuestionado por numerosas voces de la oposición, quienes sostenían que al no incorporarse el proyecto de reforma, la ciudadanía no sabría si lo que se va a reformar es la propuesta que el Poder Ejecutivo presento en el año 2004 u otra propuesta. Como otro argumento levantado por la oposición que la Ley Nacional 15.262 no permite llamar en un solo acto electoral a elecciones con naturaleza disímil, como se daría con los comicios para diputados nacionales y la interrogación por la reforma.

A pesar de los cuestionamientos el Gobierno Provincial entendiendó que los argumentos eran de naturaleza política mas que jurídica siguió adelante con el llamado a Consulta Popular simultáneamente con las elecciones a Diputados Nacionales.

Los resultados de la Consulta Popular que se transcriben el Anexo respectivo , llevada a cabo el 23 de octubre del año pasado, arrojaron que el 56,6% de los ciudadanos empadronados en la Provincia de Entre Rios participaron de la Consulta Popular. Votaron por la afirmativa el 60,5 % representados por 288.008 ciudadanos.. UN resumen de la participación popular es el siguiente:

Total de mesas	2.580
Total votantes	475.721
Total inscriptos	840.006
Asistencia	56,63%

1- Si	288.008
2- No	166.747
Votos en Blanco	12.049
Votos Anulados	8.907
Votos Recurridos	0
Votos Impugnados	0
Totales	475.711

De acuerdo a los datos resultantes del recuento de votos, tanto el oficialismo como la oposición realizaron lecturas disímiles con respecto al apoyo del electorado en lo concerniente a la Reforma Constitucional.

El oficialismo al tomar en cuenta que la mayoría de votos por el sí que se registraron en la jornada del domingo 23 de octubre: 288.008 contra 166.747, fueron mas que suficientes como para demostrar la voluntad de los votantes en la necesidad de la reforma de la Constitución, como para inducir conductas políticas en los cuerpos legislativos.

En cambio la oposición sostuvo que la abstención, militada por esos partidos, debe ser considerada como una forma de rechazo de parte del electorado que debe ser añadida al voto del NO como una forma de desaliento de la Reforma Constitucional.

3.3.e. *Modificación del Reglamento de la Honorable Cámara de Senadores de Entre Ríos, como anticipo de introducción de la metodología de selección de magistrados.*

Se realizó una reforma en el reglamento de la Cámara Alta tendiente a lograr una mayor transparencia en cuanto al nombramiento de determinados funcionarios y así enmarcar su acción bajo las normativas de la ética pública que debe de investir dicho proceder.

Art.19: Ante todo pedido de acuerdo del Poder Ejecutivo, para el nombramiento de magistrados y/o funcionarios públicos, se seguirá el siguiente procedimiento:

- a) **Publicidad:** La Comisión de Asuntos Constitucionales y Acuerdos publicará, dentro de los treinta (30) días hábiles de recibido el mismo, los datos filiatorios y antecedentes curriculares del candidato propuesto. La publicación se efectuará en el Boletín Oficial, en dos (2) diarios de mayor circulación de la Provincia por dos (2) veces y en la página Web de esta Cámara.
- b) **Consulta Ciudadana:** Los ciudadanos y organizaciones en general, podrán ejercer el derecho a manifestarse fundadamente y por escrito, respecto a las calidades y méritos del candidato propuesto dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la segunda publicación y ante la Comisión de Asuntos Constitucionales y Acuerdos.
- c) **Informes:** Dentro del plazo indicado en el punto “A”, el Presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Acuerdos, podrá requerir a los Organismos Públicos y/o Privados, informes atinentes a la situación del candidato y en referencia al cargo a cubrir.
- d) **Audiencia Pública:** Cumplimentadas que sean las etapas procesales anteriores, el Presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Acuerdos, fijará lugar, fecha y hora para la realización de la Audiencia Pública, la que deberá llevarse a cabo en la localidad en la que exista la vacante a cubrir y, a la que será convocado el candidato propuesto; quien será consultado por el mencionado Presidente, y con posterioridad por el resto de los demás Senadores que axial lo consideren.
Dicha Audiencia Pública se convocará con una antelación a dos(2) días al de su realización y deberá publicarse en la página web de la Cámara y en un diario de circulación provincial
La Audiencia Pública tendrá por objeto conocer del candidato: su motivación para el cargo; la forma en que se llevara eventualmente su función; sus puntos de vista sobre temas básicos de la materia correspondiente al cargo a cubrir; sus planes de trabajo; las medidas que propone para que su función sea eficiente; sus valores éticos; su vocación democrática y por los derechos humanos; sus situación patrimonial y fiscal sobre lo que consideren relacionado a las manifestaciones efectuadas por escrito por los ciudadanos u organizaciones en general, referidas en el punto ”b”;y sobre todo aquello que consideren pertinente para un mejor conocimiento de las cualidades para el cargo, del candidato propuesto.
- e) **Confección del Dictamen:** Realizada la Audiencia Pública, la Comisión de Asuntos Constitucionales y Acuerdos realizará un Dictamen fundado, aconsejando la aprobación o el rechazo del acuerdo solicitado por el Poder Ejecutivo.
- f) **Sesión Pública:** El pedido de acuerdo será tratado y resuelto en Sesión Pública, en la cual deberá ser oído el dictamen referido. Dicha Sesión Pública, deberá fijarse con una antelación no menor a dos(2) días y publicarse en la página web de la Cámara y en un diario de circulación provincial.

Si no existiere acuerdo dentro de los seis (6) meses de presentado el pedido, las actuaciones se archivarán.

Cuando se trate de Solicitudes de Acuerdos para cubrir vacantes de Magistrados y los postulantes hayan sido previamente evaluados por el Consejo de la Magistratura, conforme lo establece su Reglamento de Concursos Públicos, la Comisión podrá de manera fundada dar por cumplimentado/s alguno/s de los pasos procesales establecidos en este Artículo

3.3.f. Conclusiones del Capítulo.

- ✓ El mapa político de la Legislatura provincial muestra una franca mayoría de representantes vinculados al partido del gobierno, por lo que se entiende las iniciativas parlamentarias encontrarán eco adecuado.
- ✓ La reforma constitucional requeriría de acuerdos entre los distintos bloques que integran la Legislatura provincial, para poder alcanzar las mayorías que marca la Constitución vigente para su modificación.
- ✓ Existen muy pocos proyectos legislativos que aun mantienen estado parlamentario vinculados directa o indirectamente a los temas de la transparencia, la ética pública y la anticorrupción

(continúa en parte 2)